

# **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

Departamento de Periodismo III



## **TESIS DOCTORAL**

**Las industrias culturales en Argentina**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Néstor Mastrini Farina**

Director

Fernando Quirós Fernández

**Madrid, 2014**







**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN**  
**DEPARTAMENTO DE PERIODISMO III**

**TESIS DOCTORAL:**

“Las industrias culturales en Argentina”

Guillermo Néstor Mastrini

Director: Prof. Dr. Fernando Quirós Fernández

**Madrid, 2013**



*A la memoria de Margarita Graziano*



## *Índice general*

<i>Índice general</i> .....	7
<i>Índice de tablas</i> .....	11
<i>Índice de cuadros</i> .....	13
<i>Executive Summary</i> .....	15
<i>Agradecimientos</i> .....	19
<b>1. Introducción. Las industrias culturales en la Argentina: la concentración de la propiedad del sector audiovisual en la década neoliberal</b> .....	<b>21</b>
<b>2. Una aproximación a la Economía Política de la Comunicación</b> .....	<b>31</b>
2.1 La Economía de la Cultura y las Industrias Culturales: el abordaje desde las Ciencias de la Información y la Comunicación.....	31
2.2 La Economía Política de la Comunicación como herramienta válida para las actuales dinámicas de sector comunicacional en América Latina .....	34
2.3 La investigación en Economía Política de la Comunicación: una aproximación a su historia y corrientes..	38
2.3.1 La Economía Política de la Comunicación en Estados Unidos de América: Estado, imperialismo y concentración.....	41
2.3.2 La Economía Política de la Comunicación en Europa: entre la especificidad económica de la mercancía cultural y la articulación de lo político y lo económico .....	49
2.3.3 La Economía Política de la Comunicación en América Latina: de la teoría de la dependencia a la Economía Política de la Comunicación.....	62
2.4 Un concepto clave para la Economía Política de la Comunicación: las industrias culturales .....	86
2.5 Una nota sobre los aportes desde los límites: neoclásicos, estudios culturales y políticas públicas pluralista .....	93
2.6 A modo de síntesis: líneas de investigación actuales de la economía de los medios como base para el estudio de la televisión .....	98
<b>3. La regulación del sector audiovisual</b> .....	<b>105</b>
3.1 Políticas de comunicación.....	105
3.2 El debate sobre libertad de expresión.....	109
3.3 ¿Qué son las políticas de comunicación? .....	118
3.4 Un abordaje histórico de las políticas de comunicación .....	126
3.5 Hacia una tipificación de sistemas de medios de comunicación .....	137
3.6 Las políticas de comunicación en América Latina.....	144
3.7 Interés público y servicio público: dos conceptos clave para las políticas de comunicación.....	156
3.7.1 La noción de interés público: regulación para la libertad comercial .....	157
3.7.2 El concepto de servicio público: intervención estatal y planificación cultural .....	160
3.8 Políticas para la televisión .....	170
3.8.1 La televisión económica y su regulación .....	171
3.8.2 La regulación política de la televisión .....	176
3.9 El proceso regulatorio en medios y el avance del neoliberalismo: de la crítica al concepto de desregulación al análisis de la sociedad de la información.....	182



3.10	Problemas regulatorios actuales en políticas de comunicación.....	192
3.10.1	Convergencia: entre el fetiche y la realidad .....	193
3.10.2	Derechos de propiedad Intelectual .....	195
3.10.3	La regulación de Internet.....	199
3.10.4	Gobierno Global de la Comunicación: desafíos a la participación ciudadana.....	201
3.10.5	La concentración de la propiedad y el pluralismo.....	201
3.11	Una aproximación metodológica al estudio de las políticas de comunicación.....	202
<b>4.</b>	<b>Características económicas de las industrias culturales y concentración del sector comunicacional .....</b>	<b>205</b>
4.1	Economía de la cultura y concentración .....	205
4.2	Sobre la estructura económica de las industrias culturales .....	208
4.3	La definición de concentración.....	218
4.3.1	El problema de la concentración.....	219
4.3.2	Las técnicas de medición: entre la exactitud y una compleja forma de cuantificar.....	226
4.4	Los estudios de comunicación y cultura y la concentración de la propiedad: entre la perspectiva del mercado y la crítica heterodoxa .....	229
4.4.1	Los estudios neoclásicos sobre concentración .....	231
4.4.2	Un enfoque crítico sobre el fenómeno de la concentración de medios .....	236
4.4.3	Los estudios pluralistas: entre el mercado y la intervención del Estado en materia de concentración.....	244
4.4.4	Estudios de casos sobre concentración .....	248
4.4.5	Los estudios de concentración: un balance provisorio .....	251
4.5	Los grupos de comunicación .....	253
4.6	La concentración de la propiedad y la digitalización .....	259
4.7	La concentración de la propiedad y la globalización .....	264
4.8	Diversas miradas en torno a la relación entre concentración y pluralismo.....	270
4.8.1	Distintas aproximaciones al problema de la diversidad .....	271
4.8.2	Niveles de pluralismo y promoción estatal de la diversidad.....	280
4.9	La concentración como un problema de regulación .....	284
4.10	La concentración de los medios de comunicación en América Latina.....	299
4.10.1	La concentración actual de los medios en el Cono Sur.....	305
4.11	Una propuesta para el estudio de la concentración .....	308
4.12	Síntesis .....	312
<b>5.</b>	<b>Una aproximación a la economía política de la comunicación en Argentina (1920-1989) 315</b>	
5.1	Los inicios de la radiodifusión argentina (1920-1946).....	315
5.2	Peronismo y medios de comunicación (1946-1955).....	327
5.2.1	El 17 de octubre de 1951 aparece la televisión.....	331
5.3	Un gobierno militar para definir el modelo comunicacional.....	332
5.3.1	Una nueva ley de radiodifusión.....	335
5.4	La inestabilidad política y la conformación de un modelo comunicacional: política y políticas de comunicación en la década del 60 .....	338
5.5	El Estado irrumpe en la radiodifusión.....	348
5.6	La dictadura y los medios de comunicación: entre el control y la privatización .....	353
5.7	El gobierno de Alfonsín y la incapacidad para aplicar políticas de comunicación .....	358
<b>6.</b>	<b>Políticas de comunicación en el Gobierno de Carlos Menem.....</b>	<b>369</b>
6.1	Una transformación radical de la política y la economía .....	369
6.2	Las primeras políticas de comunicación .....	374

6.3	La privatización de ENTel .....	387
6.4	La política de comunicación más allá de las privatizaciones .....	391
6.5	La entrada del capital extranjero.....	395
6.6	El despliegue del cable .....	398
6.7	Una política volcada al mercado.....	399
6.8	El segundo gobierno de Menem.....	400
6.9	Los conflictos en el segundo gobierno: disputas por una nueva ley.....	402
6.10	La elección de la norma de televisión digital terrestre.....	404
6.11	Otras políticas, mismo criterio.....	409
6.12	El sistema televisivo al final del gobierno de Menem .....	416
6.13	A modo de balance provisorio.....	419
<b>7.</b>	<b>Concentración de medios en los '90 .....</b>	<b>424</b>
7.1	Un nuevo paradigma económico para los medios.....	424
7.2	Del Estado a los privados, del capital nacional al capital extranjero.....	432
7.3	TV abierta. Estructura del sistema .....	436
7.4	Primera etapa de la reestructuración del mercado televisivo: privatización con capitales nacionales .....	438
7.5	Segunda etapa de la reestructuración del mercado televisivo: la entrada del capital extranjero .....	447
7.6	Dimensión económica y concentración .....	450
7.7	Nuevas fuentes de ingresos .....	458
7.8	La televisión por cable: estructura del sistema.....	459
7.8.1	Fusiones y concentración en el mercado del cable.....	465
7.8.2	El ingreso del capital extranjero en el cable.....	467
7.8.3	Dimensión económica.....	473
7.9	Un breve acercamiento a la televisión satelital .....	476
7.10	Los grupos Multimedia .....	478
7.10.1	Grupo Clarín.....	478
7.10.2	Grupo Telefónica.....	484
<b>8.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>489</b>
	<i>Referencias .....</i>	<i>497</i>



## *Índice de tablas*

Tabla 1. Postulados y principios de la escuela crítica y la escuela neoclásica.....	253
Tabla 2: Industria televisión abierta.....	310
Tabla 3: Cuadro sobre integración vertical en los distintos mercados.....	311
Tabla 4: Estructura de los grupos de comunicación.....	312
Tabla 5. Estaciones de televisión abierta – Año 1999 .....	417
Tabla 6. Modificaciones al sistema de radiodifusión durante el menemismo.....	420
Tabla 7. El empleo en las industrias creativas .....	425
Tabla 8. Inversión publicitaria en Argentina. Cifras en millones de dólares.....	429
Tabla 9. Inversión de operadores internacionales en América Latina .....	430
Tabla 10. Distribución de la audiencia en Capital y Gran Buenos Aires.....	440
Tabla 11. Participación de mercado canales de TV abierta en 1993 .....	451
Tabla 12. Tarifa segundo publicitario en U\$S .....	452
Tabla 13. Distribución de los ingresos publicitarios, año 1993 .....	453
Tabla 14. Evolución de los ingresos televisivos por publicidad a nivel nacional.....	455
Tabla 15. Distribución de ingresos de los canales, año 1998 .....	457
Tabla 16. Total de abonados a la TV por cable 1984-1999.....	462
Tabla 17. Abonados TV cable por empresa.....	471
Tabla 18. Distribución de abonados de cable por empresa. Año 2000 .....	472
Tabla 19. Facturación en la TV por cable 1993-1999.....	473
Tabla 20. Composición de gastos y de ingresos de un MSO .....	474
Tabla 21. Estimación de facturación por operador. Años 1993, 1996 y 1999. Cifras en millones de dólares	475
Tabla 22. Market share TV satelital en 1998.....	477
Tabla 23. Integración vertical de empresas de Grupo Clarín.....	483
Tabla 24. Dominio de mercado del Grupo Clarín.....	483
Tabla 25. Integración vertical de empresas de Grupo Telefónica .....	487
Tabla 26. Dominio de mercados Grupo Telefónica.....	488
Tabla 27 Resumen de medidas del gobierno Menem en materia audiovisual y sus efectos.....	490



## *Índice de cuadros*

Cuadro 1. Facturación comparada Telefónica y Telmex en América latina vs. Prensa Televisión abierta y de pago en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay .....	263
Cuadro 2. Sistema global comercial info-comunicacional y niveles de jerarquía .....	265
Cuadro 3. Concentración en el mercado de diarios (CR4) .....	306
Cuadro 4. Concentración en el mercado de televisivo (CR4) .....	307
Cuadro 5. Concentración en el mercado de telefonía móvil (CR4) .....	308
Cuadro 6. Grupo Telefó Atlántida.....	442
Cuadro 7. Grupo Clarín .....	443
Cuadro 8. Grupo Romay.....	444
Cuadro 9. Grupo Eurnekian.....	445
Cuadro 10. Transferencia de capitales nacionales a extranjeros de los principales canales de TV abierta en Argentina .....	449
Cuadro 11. Distribución de ingresos TV, año 1993 .....	454
Cuadro 12. Distribución de ingresos TV abierta, año 1998 (en millones de dólares) .....	457
Cuadro 13. Encendido TV cable vs. TV abierta en Capital Federal y GBA.....	464
Cuadro 14. Movimientos de capital, período 1994-1999 .....	469
Cuadro 15. Distribución de abonados al cable, año 2000.....	472



## *Executive Summary*

### **Theoretical framework**

The thesis analyzes the transformations of cultural industries, with particular interest in television in Argentina during Carlos Menem's administrations (1989-1995 and 1995-1999). The central hypothesis is that during that period, the audiovisual sector faced radical transformations both politically and economically, that resulted in a greater concentration of ownership and the creation of large multimedia groups, previously absent in the Argentine media market.

The thesis takes the contributions of the political economy of communication to analyze structural changes in the cultural industries. There is a description of its main research areas and a discussion of the most significant theoretical contributions.

Additionally there's a detailed analysis of the communication policy studies, both from a pluralist perspective and a critical theory. The thesis holds the value of the postulates of the critical theory to analyze public policy of communications, and details the transformations that the regulation of the audiovisual sector must confront.

To complete the theoretical framework, the thesis presents an overview of the economic distinctive features of cultural industries and audiovisual sector, and attempts to show how the economic dynamics of the sector generated a strong trend towards concentration processes. This chapter also includes a methodological framework for the analysis of concentration.

### **Objectives**

Following the theoretical framework, the thesis discusses the case of study. The main goal is to analyze the ability of the government of Carlos Menem to promote policies that stimulated the concentration of media ownership.



Secondary objectives include the need to assess changes in the structure of the media system in Argentina from policies developed in a decade of dominance of neoliberal ideas and determine how those policies were articulated with a new model of economic management of the media.

The thesis focuses in the analysis of the political and economic processes that accompanied the transformation of the Argentine television in the 90's. Although there are many studies that analyze the television from the content perspective, cultural consumption and agenda setting, there are very few researches that consider the economic dimension of cultural industries. Besides, investigating the political economy of television during the *menemist* decade allow to understand to what extent the government's neoliberal perspective guided communication policies and articulated state interests with those of a small group of capitalists.

Another secondary objective is to investigate to what extent the State played a key role in the primacy of the market in the definition of the public interest that sets the policy of communication. As well as to inquire if the actions of the State helped to arbitrate when there was a dispute between hegemonic sectors.

## **Hypothesis**

The main hypothesis of the research is that regulatory changes during Menem's administrations were decisive for the concentration of audiovisual market, which led to a dramatic change in the business model. The lack of a new Broadcast Law was not an obstacle to advance with all the required changes to allow ownership concentration. The Argentine audiovisual market transformation promoted development of pay TV business model that replaced the advertising model of free to air television, which was observed until the 80s.

## **Results and conclusions**

The achievements of this research can be divided into three main areas.

Firstly is detailed the historical conformation of the Argentine television system, which followed the American commercial model and ended up with a strong centralization of content production in Buenos Aires city and a significant concentration in each one of the markets of cultural industries. However, until the 90's decade, is verified the absence of multimedia groups (unlike Mexico o Brazil, for instance), and in the period 1970-1990 there was a low penetration of foreign investment.

Secondly, there is a description and analysis of the policies of communication developed by the governments of Carlos Menem. As a result of that research is possible to appreciate a strong regulatory activity intended to loosen laws that prevented concentration and promote the entry of foreign capital in the Argentine television system as part of a general process privatization of the state property.

Finally, is shown the performance of the audiovisual market in the '90s, in which there is a strong economic growth of the sector, accompanied by a significant increase in concentration. The process of centralization of investments takes place in the television market as well as in all the cultural industries, with the development of the main multimedia groups such as Clarín and Telefónica. The emergence of the latter group is also an example of the progressive incorporation of foreign capital during the administrations of Menem.

As a general conclusion, it can be verified the hypothesis presented in the introduction of the thesis in the sense that the policies implemented during the neoliberal administrations of Menem had a strong impact in restructuring the markets. There is a close relation between the enactment of laws and decrees that redefined the regulatory framework on the one hand, and the mutation of the productive system of the television market on the other hand.

From the study of communication policies undertaken by the governments of Carlos Menem and the conformation of the audiovisual market, it can be concluded that there was a willingness of concentrated capital, both domestically and transnationally, to use the state apparatus to promote a redefinition of the public interest in the communication sector in order to enable the development of concentrated productive forces.

### *Agradecimientos*

Una tesis que tardó más de veinte años en escribirse debería tener más páginas de agradecimientos que de texto académico. Si bien la primera parte de la sentencia anterior es correcta, no cumpliré la segunda.

Más allá de que esta tesis presente una síntesis de varios años de trabajo y pensamiento en el área de las políticas de comunicación y economía de los medios, su redacción final tuvo comienzo en una charla en el DF mexicano con el Profesor Ángel Badillo, en la que me sugería hacer una estancia en la Universidad de Salamanca a fin de disponer del tiempo necesario para escribir. Una vez en la ciudad a orillas del Tormes, Badillo no sólo resultó el mejor anfitrión académico, sino que junto a Patricia Marengi, Marta Fuertes y Mónica Pérez Alaejos, conformaron un soporte indispensable en materia intelectual y emocional. El director de la Tesis, Fernando Quirós Fernández, siempre estuvo atento a mis necesidades e impulsó la conclusión de la investigación.

Desde hace años he encontrado en Martín Becerra un colega excepcional con quien compartir el desafío de trabajar complementariamente en el campo académico, no sólo es sencillo, sino también placentero. Una parte significativa de las ideas presentes en esta tesis son resultado de una búsqueda conjunta por consolidar los estudios sobre economía y políticas de comunicación.

Sería extenso nombrar al conjunto de colegas que ha contribuido al desarrollo de esta tesis. Sería injusto no mencionar a Santiago Marino, quien con su vitalidad emprendedora y su calidez personal siempre estimula a concretar todos los proyectos. Otros profesores, investigadores y alumnos de la Universidad Nacional de Quilmes han sido compañeros fundamentales en la ruta de comprender el funcionamiento de las industrias culturales. Debo mencionar con especial reconocimiento a los participantes del Seminario de Investigación constituido a partir del programa de investigación “Espacio público y

políticas de comunicación”, y muy particularmente a Ornella Carboni y Carla Rodríguez Miranda.

Lamentablemente, en los últimos años la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires no se ha esforzado en hacerme sentir bien, sino más bien lo contrario. Esta situación, no impide reconocer el apoyo y la colaboración de algunos de los integrantes de la cátedra de “Políticas y planificación de la Comunicación” como Cecilia Labate, Cecilia Fariña, Bernadette Califano, Fernando Krakowiak y Rodolfo Morone, además de Santiago Marino. De modo especial debo agradecer a Ana Bizberge, quien colaboró de manera decisiva en la parte final de la tesis. Mariano Mestman es un colega que me ha dado estímulos y apoyos fundamentales a lo largo de mi carrera, además de un gran amigo. Tengo otra deuda de amistad personal y estímulo intelectual con Washington Uranga.

Más allá del campo académico, un conjunto de amigos y familiares constituyen el motor emocional esencial que contribuye a la realización de los proyectos personales.

Mis padres, María Teresa y Néstor, supieron estimular mis inquietudes personales. Mi hermana Cecilia, mi cuñado Darío, y mis sobrinos Mateo, Lautaro y Bianca, no solo han sido fundamentales brindando refugio a mis días tristes, sino también han sabido construir y compartir espacios para la alegría y la esperanza.

Un grupo de amigos muy especiales como Omar Lavieri (y su familia), Martín Abregú, Silvana Contreras, Sergio Dubcovsky y Federico Igal, me han gratificado con su amistad profunda y sentida, y han “bancado” (término muy argentino) a quien esto escribe de manera decisiva en los últimos años.

Mis amigos del colegio, de la vida y del fútbol, Chino, Pedro, Gastón, Guillermo, Diego, y Nicolás son el ejemplo de la amistad que perdura a través de los años, la que siempre dice presente.

Además en estos veinte años, hubo personas que, aunque ya no nos acompañen, contribuyeron de forma muy importante para mi desarrollo personal e intelectual.

A todos y a todas, mi reconocimiento y mi gratitud.

# **1. Introducción. Las industrias culturales en la Argentina: la concentración de la propiedad del sector audiovisual en la década neoliberal**

La televisión se ha transformado en una de las principales fuentes de noticias, entretenimiento y difusión cultural para la gran mayoría de los habitantes del planeta. Paradójicamente, en la Argentina hace más de veinte años que la oferta del sistema televisivo abierto se halla estancada. Entre otros motivos, esta situación tiene su origen en la acción del Estado que durante muchos años ha limitado legalmente la posibilidad de conceder nuevas licencias para operar servicios de radiodifusión. En los primeros días del proceso democrático que sucedió al gobierno militar, el presidente Raúl Alfonsín suspendió las licitaciones de estaciones de radio y televisión hasta que se reemplazara la Ley de Radiodifusión sancionada en 1980 por la última dictadura militar (1976-1983). Si los gobiernos militares<sup>1</sup> habían mantenido estancada la radiodifusión como forma de lograr un

---

<sup>1</sup> Entre 1955 y 1983, Argentina enfrentó una alta inestabilidad política en la que se sucedieron gobiernos militares y civiles. Sumando los diversos gobiernos militares, se contabilizan 18 años de alteración del orden constitucional en dicho lapso.

mayor control de los contenidos, en el retorno de la democracia el poder político se autolimitó a no conceder nuevas licencias hasta tanto pudiera hacerlo con un marco normativo acorde a la Constitución Nacional y los principios de libertad de expresión para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, el proceso de sanción de la nueva ley se extendió mucho más allá del gobierno de Alfonsín y recién fue cerrado en octubre de 2009, con la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Dentro de dicho período se encuentran los diez años de gobierno de Carlos Menem (1989-1999).

Sin embargo, pese a no sancionarse una nueva Ley de Radiodifusión, durante el menemismo se produjeron importantes cambios legislativos que tuvieron un profundo impacto en la estructura económica del sector audiovisual.

En un aspecto más general, con la llegada al gobierno de Carlos Saúl Menem en 1989, se inició un ciclo de profundos cambios en las principales directrices políticas, económicas y sociales. Tras reformar la Constitución Nacional en 1994, Menem fue reelecto y completó un período de diez años en el ejercicio del poder, que prácticamente coincidió con la última década del Siglo XX.

Durante su gobierno la Argentina adoptó plenamente los postulados de las ideas neoliberales. De esta forma se inició un proceso de privatización de activos públicos, liberalización de los mercados de capitales y flexibilización del mercado de trabajo que se ajustó a los principios señalados por el denominado Consenso de Washington.<sup>2</sup> La radiodifusión no fue ajena a este tipo de iniciativas.

Pese a que el número de operadores no fue alterado, la televisión pasó a ocupar un lugar cada vez más central entre las industrias culturales argentinas, tanto por sus volúmenes de facturación como por su capacidad de generar la agenda de debate público. En efecto, en

---

<sup>2</sup> En 1989 John Williamson (1990) publica en el *Institute for International Economics* los diez puntos conocidos como el 'Consenso de Washington' que marcan la agenda política de Latinoamérica —y de otras regiones del mundo— hasta la llegada del nuevo siglo, resumidos en estabilidad macroeconómica a través de control del déficit público, retracción de la actividad estatal a favor de la mercantil, privatización, liberalización de los mercados financieros y desregulación de los servicios. Estos son los principios básicos de la llamada "reforma económica" en el continente, con dos elementos impulsores clave: "*the severity of the economic crisis and policy bandwagoning*", en particular a partir de los resultados positivos de las privatizaciones y desregulaciones en otros países (Manzetti, (1994))

los inicios del siglo XXI, la televisión recibía más de mil millones de dólares anuales de inversión publicitaria, superando en un 10% a la prensa escrita y ampliamente a la radiodifusión sonora. Los *ratings* obtenidos por los programas de televisión le aseguraban una atención del público mucho mayor a la obtenida por cualquier otro medio.

El presente trabajo ofrece un análisis del desarrollo del sector audiovisual argentino en la década del 90 desde la perspectiva de la economía política de la comunicación. Una de sus preocupaciones principales es investigar hasta qué punto las transformaciones que sufrió el sector en la mencionada década tuvieron origen en la intervención del Estado a partir de una nueva orientación económica y política. También resulta significativo preguntarse en qué medida las transformaciones políticas y económicas favorecieron a determinados grupos sociales, políticos o económicos, que resultaron privilegiados por el nuevo modelo económico y social.

La primera privatización efectuada por el gobierno de Carlos Menem, que transfirió una enorme masa de activos estatales al sector privado, fue la de dos canales de televisión con sede en la ciudad de Buenos Aires el 11 y el 13. Si bien el monto económico involucrado en la operación resulta insignificante si se lo compara con otras privatizaciones realizadas durante la década del '90, la enajenación de los canales realizada en los primeros seis meses de gobierno resulta fundamental en dos aspectos. En primer lugar porque los medios de comunicación en general, y los nuevos licenciatarios de televisión en particular, sostuvieron a partir de entonces un discurso que avaló casi sin cuestionar las innumerables privatizaciones que se desarrollaron en los siguientes cinco años. Cabe destacar que el sistema televisivo argentino carece de emisoras de alcance nacional y que los canales provinciales se nutren para cubrir su grilla de los programas producidos en Buenos Aires. En segundo lugar, porque los grupos ganadores no solo dominaron el espectro televisivo nacional, sino que constituyeron grupos multimedia siguiendo un modelo internacional de negocios que se había expandido en aquellos años por todo el mundo. Resulta central verificar en qué medida los cambios regulatorios producidos por el menemismo resultaron decisivos para definir una nueva estructura para el mercado de medios argentino.



Frente a los discursos propios del neoliberalismo, que promocionan una merma de la actividad estatal, este trabajo procura mostrar cómo el sector de la radiodifusión constituye un ejemplo de la nueva orientación que adquirió el Estado a partir de entonces. De su estudio parece advertirse no solo la adecuación del marco regulatorio a las necesidades de los futuros ganadores, sino además un proceso de concentración de los medios de comunicación que impulsó la conformación de los primeros conglomerados mediáticos en el país.

Durante la década del '90, también se destacó el crecimiento sin par de la televisión por cable. Si bien sus orígenes hay que buscarlos en la década del '60 y su despegue en los '80, coincidió con el gobierno de Menem que la televisión de pago llegara a tener una penetración superior al 50% de los hogares, hasta constituir uno de los sistemas más importantes a nivel mundial en relación al porcentaje de hogares abonados. En más de una ocasión, las empresas que brindaban servicios de televisión paga tuvieron una estrecha relación patrimonial con las empresas de televisión abierta, alcanzando una situación de oligopolio audiovisual.

Durante el gobierno de Menem, la Ley 22.285/80 sancionada en el gobierno del general Jorge Rafael Videla no fue sustituida por un nuevo marco regulatorio acorde con las necesidades de la democracia. Sin embargo, a partir de la década del '90, sí tuvieron lugar múltiples acciones del Estado que se manifestaron en modificaciones a la Ley y, en cierto sentido, facilitaron la transformación radical de la estructura del mercado televisivo.

Analizar los procesos políticos y económicos que acompañaron la transformación de la televisión argentina en la década del '90 constituye un objetivo central de la presente tesis. Si bien existen numerosos trabajos que analizan la televisión desde el punto de vista de los contenidos, los consumos culturales y la construcción de agendas, son escasos los estudios destinados a considerar la dimensión económica de las industrias culturales. A partir de la creciente importancia económica de las industrias culturales en general, y de la televisión abierta y de pago en particular, no es posible soslayar esta dimensión. Por otra parte, investigar la economía política de la televisión durante la década menemista permite revisar

en qué medida la perspectiva neoliberal del gobierno orientó las políticas de comunicación y articuló los intereses del Estado con los de un reducido grupo de capitalistas. En este sentido, es preciso investigar si las agencias del Estado resultaron "capturadas" por los regulados y comenzaron a accionar con el objetivo de facilitar el proceso de acumulación de estos últimos.

En primer lugar, es preciso investigar en qué medida el Estado resulta una instancia determinante en relación con la primacía del mercado o de la sociedad civil en la definición del interés público que configura la política de comunicación. Y en segundo lugar, si su actuación sirvió para arbitrar en los casos de disputa entre sectores hegemónicos. En un trabajo anterior, se avanzó con la idea de que la supuesta desregulación no se definiría por la desaparición de normativas legales en la materia, sino, por el contrario, se sostendría en la aparición de un aparato re-regulatorio cuya característica principal es el traspaso del control del sistema desde esferas del Estado a sectores privados de gran poder económico (Mastrini y Mestman, 1996). Por ello, cuando se denuncia el problema de la concentración de los medios, no ya a nivel nacional sino internacional, no debe considerarse solamente el problema de la pérdida de la pluralidad informativa, sino que es preciso observar la creciente imbricación de la comunicación dentro la estructura económica mundial. Por ello, se entiende que los presupuestos de la economía política de la comunicación resultan fundamentales para poder analizar los sistemas de medios en la actualidad.

La importancia que se adjudica al desenmascaramiento del sentido del proceso regulatorio radica en la necesidad de ajustar el análisis para comprender las características principales de la acción neoliberal en el área. Si los procesos de concentración económica y las propuestas de convergencia tecnológica caracterizaron el desarrollo del sistema audiovisual en los últimos diez años del siglo pasado, trazar un mapa de situación permitirá pensar alternativas. No se trata ya de, como se intentó en décadas pasadas, inferir su matriz ideológica y su capacidad de influir sobre las audiencias a partir del estudio de la propiedad de los canales de televisión. Hoy la propuesta de investigación consiste en reunir los estudios de economía y política como requisito fundamental para avanzar en una nueva

perspectiva que permita comprender el accionar del Estado y sus políticas para el sector de los medios de comunicación.

El presente trabajo considera sustantivo realizar un análisis de las especificidades económicas del sistema de medios que, articulado con el estudio de las políticas estatales sobre las industrias culturales, permita comprender y caracterizar un período histórico reciente. En la articulación de estudios de economía y política es preciso realizar un balance. Comprender el funcionamiento del sistema económico previene de caer en un análisis idealista (Garnham, 1985), a la vez que entender las dinámicas del sistema político, aleja de los riesgos del determinismo económico. Como señala Monje:

El tratamiento de las industrias culturales en general, pero especialmente aquellas que se incluyen en el sector audiovisual del tipo punto masa; resulta controversial en la medida que se requiere discutir de un modo articulado sus dimensiones económica y cultural desde un delicado equilibrio que no desconozca esa dualidad, pero que justamente en relación a ella procure un abordaje diferencial respecto a otras mercancías. En la base de esta disputa de sentidos se encuentran la libertad de expresión, las garantías para la constitución de identidades colectivas diversas y el derecho a la información y a la comunicación, todos aspectos que son condiciones de posibilidad para una democratización de las comunicaciones (Monje, 2013).

En Argentina, resulta significativo estudiar la capacidad del gobierno de Carlos Menem para impulsar políticas que estimularon la concentración de la propiedad de los medios. De hecho, fue el período que implicó la mayor reestructuración de la radiodifusión desde el regreso de la democracia hasta nuestros días.

En las páginas que siguen se intenta evaluar los cambios en la estructura del sistema de medios de comunicación en la Argentina a partir de las políticas desarrolladas en una década de marcado predominio de ideas neoliberales y determinar cómo dichas políticas se articularon con un nuevo modelo de gestión económica de esos medios. Como resultado de esta conjunción de políticas públicas y un nuevo modelo de gestión económica, el acceso a los bienes comunicacionales se vinculó cada vez más a la necesidad de realizar un pago por parte del público, como se demuestra en la expansión de la televisión de pago. En un país que a la par ensanchaba notablemente la diferencia entre ricos y pobres, esta

situación solo parece contribuir a profundizar el problema. Por otra parte, y como ha señalado Ramón Zallo, este modelo tiende a generar dos modelos de consumo cultural: "Un sector privilegiado en rentas y nivel cultural de la población accede a las formas más variadas de cultura (....) El sector mayoritario de la población se ancla en la cultura de masas." (Zallo, 1992: 197)

El objeto de estudio de la presente tesis es el sistema televisivo argentino abierto y de pago, durante los gobiernos de Carlos Menem, tanto en relación a las políticas implementadas en sus mandatos como a las transformaciones económicas que tuvieron lugar.

Los objetivos específicos de la tesis son realizar un análisis histórico de las políticas de comunicación y de la estructura del mercado televisivo en Argentina hasta la década del 90, caracterizar el proceso de implementación de políticas de comunicación durante el gobierno de Menem, y analizar las transformaciones del mercado televisivo y su relación con las políticas implementadas.

La hipótesis principal del trabajo es que los cambios regulatorios observados durante el menemismo resultaron decisivos para la concentración del mercado audiovisual, que implicó una profunda reconversión del modelo de negocios. La no sanción de una nueva ley de radiodifusión, no fue obstáculo para que se realizaran las modificaciones puntuales requeridas para permitir la concentración. La transformación del mercado audiovisual argentino promovió la penetración de modelos de pago que suplantaron el acceso gratuito a la televisión que se observó hasta la década del 80.

En esta tesis se articulan dos niveles de análisis: el político y el económico. Esta lógica deviene del recorrido académico del autor a lo largo de los últimos veinte años. Originalmente estaba planteada como un estudio de las políticas de comunicación en Argentina, pero la trayectoria de investigación desde la idea original hasta el momento de su decantación en esta tesis ha generado una necesaria revisión y actualización. De alguna manera, la tesis expresa los vaivenes en las preocupaciones intelectuales del investigador. La discusión permanente del objeto y alcance de investigación expresa tanto en términos teóricos como metodológicos una necesidad y no una inconsistencia.

Las dos partes en las que se divide la tesis están marcadas por los replanteos arriba citados. La primera parte, representa la síntesis de las preocupaciones teóricas abordadas por el autor en el largo plazo de elaboración de la tesis. En toda la primera parte se procura sostener que la economía política de la comunicación constituye una herramienta teórica válida para el estudio de la estructura de los sistemas de comunicación. Luego de la sistematización de las corrientes teóricas fundantes de la EPC, es necesario desarrollar los aportes y estrategias metodológicas generados en el estudio de la concentración y las políticas de comunicación.

En segundo lugar se estudia el mercado audiovisual argentino en los mandatos de Carlos Menem como caso de aplicación de las formulaciones teóricas. En tanto estrategia metodológica, el estudio de caso procede por inducción:

Las generalizaciones, conceptos e hipótesis surgen a partir del examen de los datos (que lo caracterizan) y del descubrimiento de nuevas relaciones e hipótesis más que la verificación o comprobación de hipótesis (Rodríguez Gómez, 1999).

El estudio de caso, en tanto investigación evaluativa, permite explicar los vínculos causales en las intervenciones de la vida real, describir los contextos donde las intervenciones tuvieron lugar y explorar aquellas situaciones en las que dichas intervenciones produjeron resultados claros. En definitiva, el estudio de caso tiene sentido para definir aquello que lo hace singular y complejo. (Stake, 1995).

En el estudio de caso, se procura, además, relevar el comportamiento de los medios de comunicación en la Argentina en la década del '90 en relación con el contexto socioeconómico imperante y luego de realizar un abordaje histórico que permita comprender las transformaciones de este último decenio.

La tesis está dividida en seis capítulos. El Capítulo primero presenta el planteo epistemológico de la tesis a partir de los aportes de la Economía Política de la Comunicación (EPC). Sus postulados permiten superar los límites que impone la separación del análisis económico del político. Tras estudiar las principales matrices de la economía política, se reconstruye la historia de los estudios de economía y la

comunicación, tanto en América Latina como en los lugares donde el pensamiento académico en materia de EPC resultó fundacional y significativo, Estados Unidos y Europa. Se analiza el concepto de industria cultural dado que se lo considera el más general y abarcador para abordar el estudio de la economía de la televisión. En todos los casos, la intención es ubicar conceptualmente la economía política de la comunicación en el campo de las ciencias de la comunicación y comprender sus límites y principales discusiones. En esta tesis, se entiende que la perspectiva de la EPC es una de las tantas posibles para explicar el complejo entramado que generan los procesos comunicacionales producidos desde los medios masivos.

En el segundo capítulo se presentan las principales líneas de investigación sobre políticas de comunicación y, en especial, los marcos regulatorios del sector televisivo. Para ello se rastrean los orígenes históricos de las políticas de comunicación desde el propio concepto de libertad de expresión para luego avanzar en la segmentación de los sectores y abordar en detalle el audiovisual.

En el tercer capítulo se profundiza la comprensión de las dinámicas económicas presentes en las industrias culturales, como marco general para el estudio de un fenómeno específico como es la concentración de la propiedad. El aspecto central de este capítulo es presentar un marco teórico y metodológico para el estudio de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. Este problema, que recibe cada vez más atención en los estudios de comunicación, es abordado desde diferentes perspectivas, entre las que se distinguen la de la escuela crítica y la neoclásica. Tras sintetizar las líneas de estudio sobre concentración de los medios y sus principales aportes, se analizan los intentos desde la política para regular los sistemas de medios y limitar la concentración, con el objeto de articular el análisis económico y el político. Finalmente se seleccionan los indicadores para medir la concentración en el caso argentino.

En ambos capítulos se procura articular el análisis económico y el político. En el segundo capítulo se analizan los componentes estructurales de la economía de las industrias culturales que la regulación no puede desconocer. Por su parte, en el tercer capítulo se

analiza la evolución histórica de las políticas de comunicación y se presentan los distintos modelos económicos y políticos que la regulación ha propiciado. De esta forma, se procura decir que la forma económica y política se constituyen mutuamente.

Con el capítulo cuarto da comienzo la segunda parte de la tesis. En este capítulo se revisa la historia de la radiodifusión Argentina hasta la década del '90, observando centralmente los aspectos políticos, legales y económicos dado que no es posible comprender las políticas de comunicación de un determinado gobierno sin analizar la estructura histórica que hereda.

El capítulo quinto comienza con una síntesis de la economía política Argentina en el siglo XX, con especial detenimiento en las políticas desarrolladas por el gobierno de Menem. Dado que la tesis pretende profundizar en la capacidad de las políticas neoliberales para estimular la concentración de la propiedad de los medios, resulta preciso comprender el proceso de privatización y centralización económica general que dio marco al la reestructuración del sector audiovisual. Luego nos adentramos en la regulación de los aspectos políticos vinculados a la televisión abierta en los años de gobierno menemista. En estos años se producen las reformas decisivas que contribuyen a consolidar un modelo televisivo que alcanza el oligopolio y una importante transnacionalización. En la segunda mitad de la década surgen aspectos económicos donde se verifica la actuación marcadamente re-reguladora del Estado a favor de los nuevos propietarios de medios y la definitiva concentración de la propiedad.

En el capítulo sexto se aborda específicamente el desarrollo económico de la televisión abierta y por cable en Argentina, detallando el proceso de concentración en la década del '90. Los canales abiertos del interior profundizan su dependencia económica respecto de los de Buenos Aires y la televisión por cable se expande velozmente.

## **2. Una aproximación a la Economía Política de la Comunicación**

### **2.1 La Economía de la Cultura y las Industrias Culturales: el abordaje desde las Ciencias de la Información y la Comunicación**

Desde un abordaje epistemológico, los estudios de Economía Política de la Comunicación (EPC) pertenecen al campo de las denominadas Ciencias de la Comunicación. Para comprender los presupuestos que guiaron la EPC desde su surgimiento es preciso realizar un recorrido histórico a efectos de analizar el desarrollo teórico-metodológico de sus referentes más notorios y estudiar sus principales debates. La EPC no ha constituido una orientación hegemónica dentro del campo desde su surgimiento, sino que más bien se ha ubicado en los márgenes. Sin embargo, en el transcurso de los últimos 25 años, los estudios realizados tanto desde posiciones neoclásicas, que históricamente habían marginado el análisis económico de la cultura y la comunicación, como desde la llamada escuela crítica que ya desde la década del 60 había procurado integrar el análisis económico a la cultura y la comunicación han revelado que a medida que el sector de la comunicación fue incrementando su participación en la economía mundial, las investigaciones sobre el comportamiento económico de las industrias culturales han revelado un mayor despliegue. Esto se refleja tanto en la aparición de nuevas revistas académicas dedicadas al tema (*Journal*



*of Media Economics*)<sup>3</sup> como en la consolidación de secciones específicas en los encuentros internacionales de comunicación (como la sección de Economía Política de la Comunicación de la *International Association for Media and Communication Research*, IAMCR).<sup>4</sup>

Esta tesis se inscribe en los estudios críticos de Economía Política de la Comunicación, pero también se interesa por los aportes de otras corrientes y campos de estudio al conocimiento de su objeto de estudio. Resulta imprescindible entablar un proceso de diálogo con otras perspectivas de análisis y delimitar los alcances de sus herramientas para especificar el aparato conceptual, los objetivos y el alcance de la tesis.

Como aclaración terminológica, los conceptos de cultura y comunicación se entienden aquí como absolutamente vinculados. Se sigue a Ramón Zallo en su idea de partir de una noción antropológica de la cultura considerando valores y saberes simbólicos, pero también en su comprensión del abordaje de la cultura desde una perspectiva económica Zallo (2007: 18).

La cultura, vista como un objeto de estudio para una ciencia social como la economía, nace de actos de creación simbólica, tiene procesos de trabajo y de valorización peculiares por su propia naturaleza, supone siempre algún proyecto estético y comunicativo independientemente de su calidad, se plasma en objetos o servicios culturales y demandados por tales, y tiene una eficacia por su percepción social en forma de disfrute, conocimiento y vertebración colectiva (Zallo, 2007: 219-220).

Según Zallo, la cultura es impensable sin la comunicación. Por otro lado, las Industrias Culturales que integran a los medios masivos de comunicación, y aunque solo canalizan una parte de la producción cultural de la humanidad, han conseguido satisfacer una porción muy significativa de los consumos culturales, es decir, han conseguido constituirse en punto de articulación clave entre productores y consumidores culturales.<sup>5</sup> Esto significa que

---

<sup>3</sup> Fundada por Robert Picard (Universidad de Oxford) en 1988.

<sup>4</sup> La sección de Economía Política de la Comunicación de IAMCR fue una de las primeras en constituirse en la década del '80. En los últimos años se ha incrementado notablemente la participación en la misma.

<sup>5</sup> Si bien en los últimos años el proceso de digitalización de la producción cultural ha llevado a que esta afirmación pueda ser relativizada, todavía las industrias culturales mantienen un lugar muy destacado en la satisfacción de la demanda cultural.

las industrias culturales, una de las formas económicas de la producción cultural, contienen al sector de la comunicación masiva de carácter comercial incluyendo la televisión.

La Economía Política de la Comunicación resulta entonces del cruce de diversos campos académicos: la economía, la ciencia política y las llamadas ciencias de la comunicación o la información<sup>6</sup>. Ninguna de las áreas de conocimiento mostró hasta hace pocas décadas especial interés por realizar abordajes que integraran estos aspectos. Vale la pena mencionar que, para la mayoría de los economistas, la cultura y la comunicación fueron durante muchos años poco significativas por lo que implicaban en términos de participación en el producto bruto. Pero además, la economía de la comunicación y la cultura presentan especificidades que desafían tanto a los presupuestos de la escuela neoclásica como a los de las aproximaciones marxistas. Por ejemplo, la teoría de los costos marginales no puede aplicarse a la producción cultural debido a su carácter simbólico y, por otro lado, resulta muy difícil transformar el trabajo concreto en trabajo abstracto.

Desde la perspectiva de las ciencias de la comunicación se puede señalar que históricamente el énfasis estuvo puesto en la influencia de los mensajes, más que en las dinámicas económicas. Durante los siglos XV al XVII la producción cultural se mantuvo al margen de las lógicas de mercantilización que luego serían propias del capitalismo. En sus orígenes, la prensa escrita y la radiodifusión estaban vinculadas a la difusión de ideas más que a la búsqueda de un beneficio económico. Nicholas Garnham señala que pueden distinguirse dos momentos históricos de la producción cultural: “a) la cultura como fenómeno superestructural en relación con las formas no culturales de producción material; b) la cultura como parte de la propia producción material directamente subordinada o por lo menos estrechamente relacionada, en medida determinante, con las leyes de desarrollo del capital” (1983: 27-28).

Con la creciente integración del capital a los procesos de producción cultural, señala Garnham, resulta imprescindible incorporar la dimensión económica a los estudios de

---

<sup>6</sup> En Argentina se ha utilizado Ciencias de la Comunicación o Comunicación social para denominar facultades y centros de estudios vinculados a esta área, mientras que en España resulta más común el término Ciencias de la Información.

comunicación. Pero al hacerlo, es importante evitar caer en el reduccionismo económico. Como argumenta Vincent Mosco, la Economía Política de la Comunicación puede ser entendida como una puerta de entrada a la comprensión de los fenómenos comunicacionales, pero de ninguna manera puede aspirar a dar cuenta de forma completa del fenómeno comunicacional (Mosco, 2006: 18).

Finalmente, tampoco la ciencia política abordó de manera sistemática el problema de la regulación de la comunicación. Sus principales preocupaciones en el área se orientaron hacia problemas de comunicación política. Curiosamente, muchos trabajos destacan la importancia de los medios y su influencia en el proceso político. El trabajo de Hallin y Mancini, puede ser señalado como uno de los primeros intentos más holísticos por abordar los aspectos regulatorios de los medios de comunicación desde la perspectiva de la ciencia política (Hallin y Mancini, 2008)

## **2.2 La Economía Política de la Comunicación como herramienta válida para las actuales dinámicas de sector comunicacional en América Latina**

A partir de la creciente integración de los medios de comunicación en la estructura económica mundial se vuelven cada vez más pertinentes las perspectivas de análisis que integran el estudio entre las relaciones de poder que se expresan en el sistema de producción económico y en el nivel cultural. El rol de los medios en el proceso de acumulación de capital, el problema de las clases sociales, los medios y la legitimación de la estratificación social, la relación entre producción material y producción intelectual constituyen la base analítica de la Economía Política de la Comunicación.

El abordaje teórico-conceptual de la economía política resulta, entonces, una herramienta válida para el análisis de la estructura comunicacional en América Latina. La región no ha quedado al margen de las profundas transformaciones que ha enfrentado el sector de la comunicación y la cultura desde la década del '80. Si en América Latina existió en los '60 y '70 una fuerte influencia de la escuela crítica en los estudios de comunicación, algunas

simplificaciones y excesos llevaron a que en la década del '80 se produjera una reacción que eliminó casi por completo el análisis económico, considerado economicista y determinista. Notablemente, en la misma década, los grupos multimedia regionales terminaron de consolidar su posición dominante nacional y definieron su estrategia competitiva a nivel supranacional.<sup>7</sup>

Sin embargo, rápidamente resurgió el interés por actualizar este tipo de estudios, como lo demuestra una temprana y sumamente expresiva observación de Antonio Pasquali sobre el lugar del sistema de medios y las telecomunicaciones en el nuevo contexto económico mundial:

Hemos ingresado globalmente y, por de pronto, sin retorno, en la era de la Plutocracia; hay cola para prosternarse ante el dinero. El desinterés, la solidaridad social y la mística del servicio público son enviados al archivo muerto de los valores obsoletos. La guardia pretoriana del posmodernismo tilda de jurásicos a quienes osan invocar verdad y razón, justicia o valores (...) En el epicentro del huracán plutocrático, el complejo telecomunicaciones / comunicaciones / publicidad es el verdadero sistema nervioso de nuestra era. Comunicaciones y telecomunicaciones capitalizan hoy la mejor parte de la inversión mundial en investigación y desarrollo, mientras son objeto de colosales procesos de concentración horizontal y vertical, sobre el doble fondo de un incesante progreso tecnológico que ayuda a liquidar la menuda competencia, y de nuevas doctrinas y leyes que cortes supremas secretan a granel, en un inane intento por los ya pisoteados fueros de la libre competencia (Pasquali, 1995: 70).

El desencanto del profesor venezolano puede entenderse si se observa la evolución del debate sobre el Nuevo Orden Informativo Internacional y las Políticas Nacionales de Comunicación. Tres décadas atrás, un amplio sector de la academia latinoamericana, Pasquali incluido, participaba activamente en los planteos político-académicos que en el marco del reclamo de un Nuevo Orden Económico, llevaron al seno de la UNESCO la discusión sobre la necesidad de democratizar las comunicaciones hasta alcanzar su célebre resolución 4.19 en la XXI Conferencia General realizada en Belgrado en 1980. Pero inmediatamente el debate perdió interlocutores de peso cuando Estados Unidos y el Reino

---

<sup>7</sup> En Argentina, la conformación de los grupos multimedia tuvo lugar recién en la década del 90, cuando se realizaron las modificaciones regulatorias que permitieron la conformación de los grupos multimedia.

Unido se retiraron de la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, la Ciencia y la Educación. La diversidad de intereses que existía entre los países que habían impulsado la declaración no colaboró para que las políticas postuladas por la declaración fuesen implementadas. Luego, en el transcurso de la década del '80, la UNESCO reorientó sus preocupaciones hacia temas menos conflictivos para los países centrales y reubicó el debate comunicacional en torno a los problemas de la libertad de expresión (Quirós, 1997).

Si bien en la primera década del siglo XXI la UNESCO se ha involucrado en temas polémicos como la aprobación de la Convención para la Protección de la Diversidad Cultural (2005), su participación en el debate sobre la democratización de la comunicación fue sustancialmente menor (Mastrini y de Charras, 2005). Además de los cambios en la agenda de los organismos internacionales, también es importante comprender el camino recorrido por la academia latinoamericana en sus abordajes teóricos.

Dos conceptos clave en los reclamos de los '70 expresados en la Conferencia Intergubernamental de Políticas de Comunicación de Costa Rica en 1976 fueron los de acceso y participación (Exeni, 1998). El primero, que partía del diagnóstico de una fuerte concentración geográfica de la producción y oferta mediática, hacía referencia a la necesidad de maximizar la cobertura con el fin de garantizar que aquellas poblaciones menos favorecidas económicamente también pudieran recibir información básica para el ejercicio democrático. Este reclamo se sustentaba en el hecho de que, en muchos lugares de América Latina, el mercado se mostraba sumamente ineficaz para sostener medios en ciudades poco numerosas. Por otra parte, el concepto de participación tuvo su origen en el cuestionamiento de la articulación de intereses de las élites económicas y políticas sobre la propiedad los medios de comunicación y fue promovido con el objetivo de integrar a los sectores populares como sujetos de la política y, en este caso específico, de las políticas de medios (Rossi, 2000; UNESCO, 1977).

Durante la década del '80 y gran parte de los '90, los conceptos de acceso y participación fueron marginados de la agenda académica y política. Por un lado, ciertos desarrollos tecnológicos largamente buscados, especialmente la combinación de cable, satélite y

digitalización de las señales, permitieron que el mercado se expandiera y rentabilizara sus inversiones hasta en los lugares más recónditos del planeta. Claro que el acceso quedó condicionado en ese caso a contar con los recursos económicos necesarios para pagar la suscripción al servicio. Así, el proceso de mercantilización del sector televisivo contribuyó al paso de una exclusión geográfica a una exclusión económica. Mucho más polémico fue el devenir del concepto de participación en las décadas mencionadas, peligrosamente resemantizado por sectores de la academia latinoamericana cuyas investigaciones se orientaron la soberanía del receptor y la realización de la ciudadanía en el consumo.

Este período de menor influencia de la teoría crítica, y de una teoría crítica menos preocupada por los aspectos políticos y económicos, coincide temporalmente con lo que Van Cuilenburg y McQuail identifican como una nueva etapa en las políticas de comunicación en la que el interés público comenzó a ser definido por criterios de bienestar económico y desarrollo industrial, en detrimento de los tradicionales criterios de bienestar sociocultural como el pluralismo y la diversidad de información (Van Cuilenburg y McQuail, 2003).

El estudio de las transformaciones en la economía y las políticas de comunicación de la televisión argentina en la década del '90 se enmarca en los estudios de economía política de comunicación latinoamericanos. Esta corriente, que comienza a cobrar fuerza en la segunda mitad de la década del '90, reivindica las posiciones de la escuela crítica latinoamericana, pero plantea la necesidad de incorporar el análisis específico de las formas económicas del sector comunicacional y evitar caer en reduccionismos economicistas en el análisis de los mensajes.

Frente a la creciente mercantilización del sector comunicacional y la transformación de los marcos regulatorios para promover los intereses comerciales, es cada vez más necesario revalorizar las investigaciones de una Economía Política de la Comunicación que rescate los análisis sobre las relaciones de poder, reinstale el problema de la estratificación y las desigualdades de clase y, en términos generales, no se desentienda del análisis de las condiciones de producción, distribución e intercambio de la industria cultural. Porque los

diagnósticos de la década del setenta, si bien deben ser revisados y actualizados, no solo no han perimido sino, por el contrario, en muchos casos se han visto superados por políticas de corte neoliberal que han estimulado la concentración de la propiedad y la internacionalización de los mercados. Como señala un editorial de la extinguida revista argentina *Causas y Azares*:

En tiempos de concentración multimediática resulta absurdo no discutir políticas nacionales de comunicación; en tiempos de hegemonía de industrias culturales de aparente pluralidad discursiva y estética es igualmente insostenible no auspiciar prácticas alternativas; en épocas en que modelos culturales homogeneizadores se disimulan en la globalización cultural, las culturas de los sectores subalternos no pueden quedar reducidas a meros objetos de estudio (Causas y Azares, 1996: 5).

### **2.3 La investigación en Economía Política de la Comunicación: una aproximación a su historia y corrientes**

La Economía Política de la Comunicación ya cuenta con medio siglo de aportes al campo comunicacional, considerando los primeros trabajos de Dallas Smythe en la década del '60. Sin embargo, no resulta sencillo reconstruir su historia a partir de una tradición institucional. En general, y hasta bien entrada la década del '90, los textos vinculados a la EPC fueron más el resultado de iniciativas individuales o de pequeños grupos que de un proceso de formación que reconociera un centro dedicado a su investigación o enseñanza. Es cierto que, aunque las carencias institucionales parecen mantenerse, se han registrado en las últimas décadas encuentros de investigadores y reuniones científicas que han dado lugar a un trabajo más articulado. Se destacan en este sentido la ya mencionada sección de economía política de la *International Association for Media and Communication Research* (IAMCR) y la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (Ulepicc) en el ámbito latino, creada en 2003.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta a nivel teórico la Economía Política de la Comunicación es la definición del campo comunicacional como objeto de estudio. Si los sociólogos conductistas y funcionalistas se centraron en el estudio de los efectos de los mensajes y la semiología estructuralista procuró develar la estructura significativa de los mensajes, la teoría crítica introdujo tempranamente la cuestión del poder en el proceso de

comunicación. Tanto en Europa como en Estados Unidos y América Latina, gran parte de los estudios críticos de comunicación tomaron como objeto principal de su estudio el rol de los medios de comunicación en el proceso de reproducción ideológica y social, en gran medida siguiendo los postulados desarrollados por Louis Althusser (1970/1988).

La Economía Política de la Comunicación no niega la importancia de dicho rol, pero entiende que la posición *althusseriana*, al procurar evitar aquellas lecturas características del marxismo (Milliband, 1977) que se limitaban a analizar la determinación de la superestructura por la base económica, tiende a suprimir el problema de la articulación de la base y la superestructura. Nicholas Garnham sintetiza esta crítica cuando señala de que los postulados althusserianos "ofrecen una elaboración basada en la relativa autonomía de la superestructura y, dentro de ella, de los niveles ideológico y político. Todas estas teorías, en el intento de rechazar el economicismo (...) han acabado por eliminar, en mayor o menor medida, la determinación económica" (1983: 22).

Si bien el análisis material de la producción cultural resulta imprescindible, es importante no caer en la trampa del reduccionismo economicista. Desde nuestra perspectiva, los estudios de Economía Política de la Comunicación tienen sentido como punto de partida para entender la relaciones sociales desde una perspectiva abierta, no reduccionista y crítica.

Ramón Zallo (2007: 219) señala la necesidad de comprender que "la creación y producción estrictamente cultural es definible desde las formas de trabajo y las puestas en valor específicas". Debido a ello, se considera muy importante abordar el proceso de mercantilización de la producción cultural. El análisis de dicho proceso es uno de los aportes específicos de la Economía Política de la Comunicación.

El desarrollo capitalista se caracteriza, desde su origen por la mercantilización de las actividades sociales. Sin embargo, la introducción de las relaciones capitalistas en el sector de la cultura y la comunicación ha tenido lugar de una manera diferenciada y limitada. Las dificultades para expandir el modo capitalista de producción al sector cultural se deben a ciertas particularidades económicas de la producción cultural como su valor intangible y el peso del trabajo creativo.



Más allá de las dificultades mencionadas, a lo largo de todo el siglo XX la industrialización de los procesos de producción de los productos y servicios culturales y comunicacionales se intensificó progresivamente hasta llegar a definir un modelo de producción capitalista de la cultura basado en la generación y control de la escasez de las mercancías culturales por parte del capital basado en técnicas de reproducción mecánica analógica. Es importante señalar que los procesos de digitalización en las Industrias Culturales desafían cotidianamente el modelo “fordista” de producción cultural sin que hasta la fecha se defina claramente un nuevo modelo productivo (Garnham, 1991).

Una vez que la producción cultural fue incorporada definitivamente a la lógica de producción en la década del '50, no pudo escapar a ciertas dinámicas económicas propias del capitalismo. A partir de la década del '80, se incrementó el valor de la producción hasta alcanzar un volumen económico inimaginable poco tiempo atrás. Paralelamente, se verificó un proceso de concentración de la propiedad y la internacionalización de los mercados. Juan Carlos de Miguel da cuenta de los cambios de la economía de la cultura destacados en ese período:

Así como en 1983 la fusión más importante de los últimos veinte años había sido de 340 millones de dólares, en el 2000 la fusión AOL - Time Warner supuso 350.000 millones de dólares, es decir 1.000 veces más (...) Si observamos los primeros 50 grupos mundiales veremos que han crecido de manera importante. Los grupos han multiplicado por tres su tamaño y curiosamente no han cambiado mucho su demografía. Con pocas excepciones, los grupos inventariados en 1986 entre los 50 primeros mundiales continúan estando en 1997, si bien varían los puestos (Miguel, 2003: 232).

Esta información revela que no solo se verifica el aumento del tamaño de los grupos vinculados a la producción y distribución de contenidos simbólicos sino también una importante afluencia de capitales hacia el sector. Ante este desarrollo, se torna cada vez más necesario contar con herramientas teóricas que permitan realizar un análisis económico de estas actividades. Sin embargo, es importante destacar que las investigaciones no deberían limitarse a explicar las lógicas económicas de la producción cultural, tanto las generales a la producción industrial de bienes como las específicas, sino relacionar sus avances con

variables políticas y sociales que permitan realizar "un análisis de los modelos de propiedad y control de las industrias de los medios y las implicaciones de tal análisis para el estudio de la forma y la estabilidad de la clase dominante" (Murdock y Golding, 1981: 54).

La historia de la Economía Política de la Comunicación puede estudiarse a partir de los principales grupos que colaboraron en su desarrollo: lo que podríamos llamar "escuela norteamericana", que en la tradición de Baran y Sweezy, desarrollan los profesores Dallas Smythe y Herbert Schiller; sectores de la academia británica vinculados a la producción intelectual de Nicholas Garnham, Peter Golding y Graham Murdock; el grupo de profesores agrupados en torno a Bernard Miège en la Universidad de Grenoble, los parisinos Patrice Flichy y Dominique Leroy en Francia; y los catedráticos Enrique Bustamante y Ramón Zallo en España. Cada uno de ellos ha realizado aportes específicos que serán enunciados y analizados en las páginas siguientes.

### **2.3.1 La Economía Política de la Comunicación en Estados Unidos de América: Estado, imperialismo y concentración**

Las primeras investigaciones que formalizaron la necesidad de abordar los estudios de comunicación desde la perspectiva de la EPC fueron realizados en Estados Unidos en la década del '60; fueron los trabajos de Dallas Smythe y Herbert Schiller. Tempranamente, Baran y Sweezy desarrollaron la conocida tesis sobre la función de la publicidad en el capitalismo monopólico. Para estos autores, la publicidad es una herramienta fundamental de las estrategias competitivas de las grandes empresas oligopólicas centradas en la diferenciación de los productos, es capaz de afectar la demanda efectiva global y, con ello, los niveles de renta y empleo, funcionando como antídoto contra la tendencia a la depresión crónica del sistema capitalista en su fase más avanzada.

En un sistema económico en el que la competencia es feroz e implacable y en el cual la escasez de rivales rige la reducción de precios, la publicidad se convierte, cada vez más y en mayor grado, en el arma principal de la lucha competitiva. (...)

La situación es muy diferente cuando el número de vendedores es pequeño y cada uno representa una gran porción de los productos y las ventas de una industria. Tales

empresas relativamente grandes están en condiciones de ejercer una poderosa influencia sobre el mercado para su producción, mediante el establecimiento y mantenimiento de una diferencia marcada entre sus productos y los de sus competidores. Esta diferenciación se busca principalmente por medio de la publicidad, marcas de fábrica, envolturas características, y variaciones de producto; si tiene éxito, esto conduce a una condición en la cual los productos diferenciados dejan de servir, en opinión del consumidor, como sustitutos uno del otro. Cuanto más se insiste en la diferenciación del producto, más cerca está el vendedor del producto diferenciado de la posición monopolista. Y cuanto más atraído se sienta el público a esta marca en particular, menos elástica se vuelve la demanda con la que tiene que contar y más capaz será de elevar el precio sin sufrir una pérdida proporcional de ingresos (Baran y Sweezy, 1968: 96).

Para Baran y Sweezy, la transición al capitalismo monopolista constituyó un cambio central en la economía capitalista que los neoclásicos tienden a ignorar. Sin embargo, la aproximación realizada por estos economistas norteamericanos se limitaba a considerar a los medios de comunicación como vehículo de un importante flujo de anuncios y distaba de pretender un estudio del funcionamiento económico de los medios de comunicación y de su relación con la esfera política. Este proceso fue abordado en Estados Unidos desde la sociología de la cultura por Dallas Smythe, Herbert Schiller y Ben Bagdikian.

Las posiciones de Smythe y Schiller desde fines de la década del '50 representaban algunos de los más serios cuestionamientos a la *Mass Communication Research* que por entonces desarrollaban Lazarsfeld y Schramm en el marco del *behaviorismo*. Formados en la década del '30, su acercamiento al marxismo se debió a experiencias relacionadas con la lucha de clases en el marco de gran depresión (Mosco, 1996: 83).

Tras alejarse de la *Federal Communications Commission* (FCC) debido a las presiones originadas por la guerra fría, Smythe inició su carrera académica, que se destacó por sus trabajos sobre el problema de la definición de la mercancía en comunicación. En su trabajo más polémico, Smythe toma como punto de partida el reconocimiento de que el capitalismo monopólico se basa en la publicidad, y propone que "la primera pregunta que los materialistas históricos deberían formular sobre los sistemas de comunicación de masas es a qué función económica del capital sirven intentando comprender su papel en la reproducción de las relaciones capitalistas de producción" (Smythe, 1983: 71). Para comprender este

interrogante, Smythe avanza en la definición de la mercancía y sostiene que principal producto de la industria audiovisual está constituido por el público y el volumen de la audiencia. La respuesta se completa cuando indica que el rol de los medios de comunicación es vender audiencias a los anunciantes. En su esquema, la programación, es decir, los programas producidos por las cadenas, es considerada un plato de comida gratis destinado a estimular la participación de la audiencia.<sup>8</sup> Con estos presupuestos Smythe elabora su teoría del doble rol de la audiencia: en primer lugar como mercancía, al ser vendida como producto de los medios a los anunciantes, y luego como trabajo al aprender a consumir, colaborando con la reproducción de las fuerzas de producción.

El trabajo de Smythe mereció diversas observaciones entre las que se destacan la de Graham Murdock, quien sostuvo que Smythe subestimó la centralidad del Estado en el capitalismo contemporáneo, minusvaloró la función del contenido y el problema de la reproducción ideológica y eliminó las contradicciones económicas (Murdock, 1978). Al problema de la simplificación económica, Garnham agregó que no se distingue entre el modelo norteamericano y europeo de televisión (1985). Finalmente, Zallo destacó la confusión entre el modo de producción capitalista y el modo de producción doméstico; el producto que el sistema audiovisual produce es la emisión, dado que las audiencias no son mercancías (1988: 42). Claro que las teorías de Smythe parecieron recobrar sentido cuando el proceso de mercantilización de las industrias culturales profundizó los criterios comerciales y limitó la presencia de los medios públicos. Sin embargo, podemos arriesgar que con la emergencia de la digitalización nuevamente sus postulados se vieron desafiados, dado que las formas de mercantilización son mucho más variadas y complejas que la tradicional forma publicitaria.

Más allá de la polémica que despertó, el trabajo de Smythe tuvo el mérito de volver a plantear el problema económico, en lugar de la autonomía de los aparatos ideológicos del

---

<sup>8</sup> “Free lunch” en el original. En la traducción de Ana Segovia de la respuesta de Smythe a G. Murdock publicada en el volumen 11 de los *Cuadernos de Información y Cultura* se destaca que para el caso español tal vez sea correcto el concepto de “aperitivo”.

estado que constituían la orientación predominante en los estudios marxistas de la época. En efecto, Smythe afirmaba que los análisis marxistas habían dejado de lado la importancia económica y política de los sistemas de comunicación de masas. Su trabajo constituye un aporte muy significativo para la Economía Política de la Comunicación porque abre un camino teórico que lleva a pensar el proceso de mercantilización de los medios de comunicación (cabría agregar de las industrias culturales). Para Smythe este proceso es más importante incluso que el problema de la reproducción ideológica y social desde una perspectiva marxista. En un trabajo más extenso y menos polémico, “*Dependency road: Communications, Capitalism, Consciousness and Canada*”, el autor retorna sobre el tema de la audiencia pero articulada a los modelos de producción de valor más clásicos del marxismo. La conexión entre audiencia y publicidad desde el punto de vista capitalista es fundamental para Smythe, ya que la considera la esencia de los procesos económicos e industriales (Smythe, 1981).

El trabajo de Herbert Schiller parte del análisis de la estructura económica internacional y los medios de comunicación, haciendo especial hincapié en la relación entre el Estado norteamericano, las grandes empresas de comunicación (medios y agencias de publicidad) y las corporaciones industriales y bancarias. Su libro *Comunicación de masas e imperialismo yanqui* (Schiller, 1976), además de valerle al autor la salida de la Universidad de Illinois, constituyó un serio cuestionamiento a las tesis difusionistas y desarrollistas del momento, que tenían especial influencia en América Latina con los programas de comunicación para el desarrollo. En este ya clásico trabajo, Schiller advertía que la integración del sistema de medios americanos con las corporaciones económicas y financieras tendría efectos a nivel mundial.

El carácter del complejo norteamericano de comunicaciones es por lo tanto altamente significativo no solo por su tremenda importancia nacional al influir en las vidas y organizar el comportamiento cotidiano de los americanos. Menos aparente en el país, pero cada vez más manifiesto en el extranjero, es su contacto con la comunidad mundial. La estructura, carácter y dirección del complejo interno de comunicaciones ya no son, si es que lo fueron alguna vez, cuestiones enteramente nacionales. Este poderoso mecanismo causa actualmente un impacto directo sobre las vidas de las personas en todas partes. Por lo tanto es esencial que exista por lo menos alguna

familiaridad con lo que es el sistema de comunicaciones, como ha ido evolucionando, lo que lo motiva, y hacia dónde se dirige (Schiller, 1976: 25).

Tras haber participado activamente en los debates por un Nuevo Orden Informativo Internacional, Schiller (1986) examinó la vital importancia de la comunicación para las operaciones del capital transnacional, y en particular el rol de los medios en la superación de la crisis de acumulación del capitalismo. Precisamente por esta línea de reflexión, que retoma la tradición de Baran y Sweezy, podemos considerar a Schiller entre los precursores de la Economía Política de la Comunicación. En general, su obra, junto a la de Armand Mattelart, se destaca como una de las mayores influencias en el pensamiento latinoamericano en el área, especialmente los trabajos vinculados a la teoría de la dependencia y el imperialismo cultural, y presenta importantes puntos de contacto con la Economía Política de la Comunicación. Cabe destacar que varios textos de Schiller fueron tempranamente traducidos al castellano y circularon ampliamente en América Latina en la década del '70, aunque luego haya perdido influencia. Los trabajos de Smythe tuvieron menor circulación aunque su trabajo más polémico haya sido incluido en un libro editado por Giuseppe Richeri y publicado por Gustavo Gili en 1983, década en que la influencia de la Economía Política de la Comunicación en América Latina decayó notablemente.

Los trabajos de Schiller como "manipuladores de cerebros" priorizaron el análisis de la estructura de los medios en el interior de los Estados Unidos y especialmente sus mecanismos para obtener la aceptación y el apoyo del público. (Schiller, 1974). En general, su obra ha discurrido entre el estudio de los fenómenos de transnacionalización de las industrias culturales y la descripción y crítica del sistema comercial de medios norteamericano. También ha estudiado la comunicación global dentro de una división internacional cambiante del trabajo (Schiller, 1993) y las prácticas contrahegemónicas (Schiller, 1996).

Un tercer autor que puede ser considerado como un puente entre los fundadores y las nuevas generaciones de economistas políticos norteamericanos es Ben Bagdikian. Durante el gobierno de Ronald Reagan, y en pleno auge del neoliberalismo, publicó su ya célebre

"El monopolio de los medios de difusión" (1986) donde centra su preocupación principal en los grupos de medios que controlan la producción de la información. De corte más periodístico que los trabajos de Smythe y Schiller, Bagdikian realiza un primer análisis de la relación de la prensa con el poder político en los Estados Unidos y de cómo dicha relación afecta al sistema democrático.

El poder de los medios es poder político. El sistema político formal de los Estados Unidos está proyectado como respondiendo al aforismo de Lord Acton de que el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente. El poder de los medios de difusión no es la excepción. Cuando cincuenta hombres y mujeres, presidentes de sus compañías, controlan más de la mitad de la información que llega a 220 millones de norteamericanos es tiempo de que los ciudadanos de ese país examinen las instituciones de las cuales reciben los elementos para construir su imagen cotidiana del mundo (Bagdikian, 1986: 63).

El libro constituye un clásico trabajo de análisis de la estructura de propiedad del sistema de medios norteamericano, donde se adelanta la alarmante concentración de la propiedad de los medios de difusión durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, es importante destacar que este trabajo puede ser caracterizado como extremadamente descriptivo y se aprecian limitaciones importantes. En primer lugar, no analiza la especificidad económica de la producción industrializada de la cultura que contribuye a explicar las dinámicas económicas que inciden en los procesos de concentración. Por otro lado, se aprecia una tendencia implícita a derivar del análisis de la estructura de propiedad una capacidad de incidencia de los mensajes en las audiencias.

Schiller y Smythe han tenido considerable influencia en un sector de la academia norteamericana que ha enfocado sus indagaciones en la relación entre los centros de poder político y los centros de poder económico y mediático, así como en el problema de la concentración de la propiedad en distintos sectores de las industrias culturales.

Muchos estudiosos norteamericanos vinculados a la Economía Política de la Comunicación continuaron la senda abierta por Schiller y Smythe. Entre ellos, se destacan Janet Wasko,

Thomas Guback, Edward Herman, y Robert McChesney.<sup>9</sup> Los dos primeros han presentado importantes trabajos para el campo de la Economía Política de la Comunicación, con especial atención al cine. De hecho, sus trabajos son muy importantes para caracterizar las lógicas económicas y transnacionales de Hollywood (Guback, 1980; Wasko, 2003). Edward Herman se destaca por dos aportes colectivos. En su trabajo con Robert McChesney realiza una descripción del sistema internacional de información desde sus orígenes a la actualidad (Herman y McChesney, 1999). Por otra parte, en un libro escrito con Noam Chomsky, han desarrollado una propuesta de análisis de las funciones de propaganda por parte de las grandes corporaciones de medios. Aquí, nuevamente, se desarrolla con escaso éxito una propuesta de articular la estructura de propiedad con el contenido de los medios. El análisis resulta simplista y no avanza más allá de una serie de noticias (Herman y Chomsky, 1988).

Por su parte, Robert McChesney ha elaborado una profunda caracterización de los grupos de comunicación (McChesney, 1997), actualizando el problema de la concentración de la propiedad de los medios (McChesney, 1999) y criticando el concepto de globalización (McChesney, Wood, y Foster, 1998). Señala que este concepto oculta "un conjunto de políticas nacionales e internacionales que buscan la dominación de todos los asuntos sociales por la economía privada, reduciendo al mínimo las fuerzas compensatorias". (McChesney, 2002: 233). En los últimos años, McChesney ha continuado con una prolífica actividad editorial que fue acompañada por un intenso activismo político que promueve la democratización de la comunicación y que cuestiona las acciones de la *Federal Communication Commission* (FCC) en favor de los grandes medios. Una de sus obras recientes, da cuenta de dicho proceso (McChesney, 2004).

Antes de abordar el desarrollo de la Economía Política de la Comunicación en Europa, sintetizaremos otros dos aportes significativos de los canadienses Vincent Mosco y Gaëtan Tremblay. La investigación de Mosco se destaca por su puntillosa reconstrucción del

---

<sup>9</sup> No es objeto de esta tesis agotar la lista de investigadores sino sintetizar los principales aportes teóricos y líneas de investigación.



campo de la Economía Política de la Comunicación. En los últimos veinte años, Mosco ha sintetizado las principales corrientes de la EPC, ha realizado sugestivas líneas de acción de cara a las importantes transformaciones que enfrenta la economía de las industrias culturales y, como complemento de su revisión histórica, ha formulado la necesidad de renovación y actualización de la EPC (Mosco, 1996, 2011).

Por su parte, Gaëtan Tremblay ha incluido diversas líneas de investigación entre las que se destacan su análisis sobre las transformaciones productivas de las industrias culturales en el capitalismo (Tremblay, 1995), una preocupación constante por el devenir de los servicios públicos de comunicación (Tremblay, 1988) y un estudio de cómo los procesos de integración económica producen efectos sobre el área de la cultura. Tremblay se ha mostrado muy activo en la organización de encuentros panamericanos de comunicación que dieran cuenta de dicho fenómeno.<sup>10</sup> Más allá de su ubicación geográfica, su mirada de la economía política tiende a ubicarse cerca de las corrientes europeas pero, a la vez, presenta un constante acercamiento a los investigadores de América Latina, a los que suele promover e integrar en sus investigaciones.

Para finalizar esta síntesis resulta significativo destacar dos cuestiones. En primer lugar, si bien la producción vinculada a la Economía Política de la Comunicación en Norteamérica es significativa, es preciso recordar que no ocupa un lugar hegemónico en el campo de las Ciencias de la Comunicación. En una entrevista con Mosco, Schiller señala con agudeza que no existe una escuela crítica de la comunicación en los Estados Unidos, sino que existen unos pocos individuos: "no somos tantos, no tenemos base" (Mosco, 1993: 33). En segundo lugar, parece conveniente caracterizar, aunque sea de modo general, la escuela norteamericana de la EPC. Sus trabajos se destacan por haber introducido la pregunta sobre la materialidad de la producción cultural en un momento y una región donde existía un predominio absoluto del análisis de los efectos de los mensajes. También suponen un aporte muy significativo para el conocimiento de la articulación de intereses entre el Estado

---

<sup>10</sup> En el año 2002, Gaëtan Tremblay organizó el I Congreso Panamericano de Comunicación que tuvo continuidad en Zacatecas 2003, Buenos Aires 2005, Santiago de Chile 2008, y Brasilia 2010.

y las grandes corporaciones de medios y un abordaje de las características de los procesos de transnacionalización de la comunicación que han influido a nivel mundial. La mayoría de estos trabajos son predominantemente descriptivos y no han mostrado gran interés en analizar las dinámicas económicas específicas de las industrias culturales.

### **2.3.2 La Economía Política de la Comunicación en Europa: entre la especificidad económica de la mercancía cultural y la articulación de lo político y lo económico**

Del otro lado del Atlántico, tampoco puede hablarse de una escuela europea de Economía Política de la Comunicación. Sin embargo, se reconoce el trabajo de un grupo de investigadores muy importante, que si bien parte de un marco teórico general común, presenta matices y enfoques distintos. Incluso pueden distinguirse enfoques “nacionales” dentro del contexto europeo: anglosajones, franceses, españoles e italianos, entre otros,<sup>11</sup> que han realizado aportes a la Economía Política de la Comunicación. Por supuesto, hay que mencionar el trabajo pionero de los escandinavos Kaarle Nordenstreng y Tapio Varis. Su análisis de los flujos internacionales de la información parte de los postulados de Schiller y analiza las estructuras internacionales de circulación de las noticias desde una perspectiva crítica aunque no marxista. Si bien no se trata de un trabajo específico de la EPC, sí ha tenido fuerte influencia sobre generaciones posteriores de economistas políticos, por ejemplo aquellos que se involucraron en los debates del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC).

Si en Estados Unidos se destaca la influencia más general de los economistas Baran y Sweezy, en Europa la economía política recoge la influencia de la Escuela de Frankfurt y su concepto clave de Industria Cultural,<sup>12</sup> del análisis de la evolución histórica del capitalismo

---

<sup>11</sup> Existe una corriente de EPC en Escandinavia y también investigadores en Alemania, Grecia y Holanda, por citar solo algunos casos. Reseñarlos a todos escapa a los alcances de esta tesis que se circunscribe a aquellos que han tenido más influencia en el ámbito latino.

<sup>12</sup> Si bien en Adorno y Horkheimer el concepto puede tener un valor crítico e incluso negativo, su aporte es clave por situar la discusión en torno las lógicas de la creación cultural en el entorno capitalista. Se retomará más adelante la discusión sobre el concepto de industrias culturales.

de Immanuel Wallerstein (1988) y Fernand Braudel (1966), y de la sociología de la cultura de Pierre Bourdieu (1998), quien en muchos de sus trabajos se implicó también en estudios económicos de la cultura:

La historia de la vida intelectual y artística de las sociedades europeas puede comprenderse como la historia de las transformaciones de la función del sistema de producción de los bienes simbólicos y de la estructura de esos bienes, correlativas con la constitución de un campo intelectual y artístico, es decir, con la autonomización progresiva del sistema de las relaciones de producción, de circulación y de consumo de los bienes simbólicos (Bourdieu, 2010: 85).

En términos generales, los investigadores europeos han mostrado mayor interés por cuestiones filosóficas y epistemológicas que sus colegas norteamericanos. También se han involucrado más en una interpretación teórica de la producción materialista de la cultura. En este último aspecto, trabajaran en una posición que supone un equilibrio entre el rechazo al determinismo economicista por un lado y la relativización de la influencia de la base sobre la estructura.

En el Reino Unido se destacan especialmente los trabajos de Graham Murdock y Peter Golding, y los de Nicholas Garnham. Como característica general, puede señalarse que en ellos ha primado el interés académico por fijar criterios teóricos en la relación entre producción material y producción simbólica. Murdock y Golding centran su análisis en el intento de explicar cómo participan las comunicaciones masivas en el proceso de estratificación social, en la reproducción de las relaciones de clase. Para ello proponen una lectura no determinista de la célebre frase de Marx y Engels en *La ideología alemana*, cuando analizan que "la clase que dispone de los medios de producción material controla al mismo tiempo los medios de producción mental". Murdock y Golding señalan que la noción de determinación en Marx no debe ser entendida en sentido estrecho, "sino en un sentido amplio de fijación de límites, ejercicio de presiones y clausura de opciones" (Murdock y Golding, 1981: 26). Sin embargo, observan la necesidad de comenzar la tarea investigadora a partir de "un análisis concreto de las relaciones económicas y de las maneras como se estructuran tanto los procesos como los resultados de la producción cultural..." (Murdock y

Golding, 1981: 27). De esta forma, para Murdock y Golding resulta fundamental comprender el papel que desarrollan las industrias culturales en la legitimación del sistema capitalista. Si bien su análisis parte de un estudio de la estructura de propiedad de los medios británicos, tempranamente comprenden que el proceso de significación no puede ser derivado sin un análisis más complejo. Proponen la incorporación del concepto de mediación, que comprende tanto a la participación de los trabajadores del sector de la comunicación en la elaboración de los mensajes (y sus contradicciones con los dueños de los medios), como a las audiencias. Sin embargo, esta última línea de trabajo no ha merecido tanto desarrollo en sus investigaciones.

En la década del '90, Murdock y Golding realizaron un extraordinario esfuerzo de recopilación de los principales aportes de la Economía Política de la Comunicación, principalmente anglosajona, en dos sustanciosos volúmenes titulados *The political economy of the media* (Golding y Murdock, 1997). En su vasta y extensa producción intelectual, en muchos casos conjunta pero también por separado, han abordado objetos de estudios variados como los de servicio público, concentración de la propiedad, democracia, ciudadanía e información (Golding y Monk, 1995; Murdock, 1989). En la década del 90, ambos autores realizaron investigaciones más cercanas a los estudios culturales, en un intento de aproximar ambas áreas de estudio. El libro editado por Marjorie Ferguson y Peter Golding *Economía política y estudios culturales* da cuenta de dichas preocupaciones (Ferguson y Golding, 1998). Mucho más recientemente, Graham Murdock ha participado en la elaboración de un nuevo libro que condensa las corrientes actuales de la economía política, en este caso con una mirada más abierta a expresiones no solo anglosajonas (Wasko, Murdock, y Sousa, 2011).

Nicholas Garnham (1979)<sup>13</sup> plantea también la tarea fundamental de ocuparse de los medios como entidades económicas pero, a diferencia de Dallas Smythe, entiende que la

---

<sup>13</sup> El texto original fue publicado en la revista *Media, Culture and Society* (1979) y actualizado en su libro de 1990. Ver bibliografía. Dos traducciones parciales al castellano pueden ser encontradas en Moragas (1985) con el título "Contribución a una Economía Política de la Comunicación de Masas" y en Richeri (1983) con el título de "La cultura como mercancía", que es la que se utiliza en este trabajo para las citas.

función económica directa de los medios es crear plusvalía a través de la producción de bienes culturales. Para Garnham no hay duda de que la mercancía producida por los medios de comunicación son los programas o periódicos, dando que allí es donde el capital se relaciona con el trabajo y logra valorizar capitales. Esta línea es compartida luego por la gran mayoría de los economistas políticos, como por ejemplo Ramón Zallo y Enrique Bustamante.

En un trabajo fundacional titulado originalmente *Contribution to a Political Economy of Mass Communication*, el esfuerzo intelectual de Garnham se concentra en elaborar una teoría histórico materialista de la producción cultural. Si bien se inspira en la tradición de la Escuela de Frankfurt y de Raymond Williams, a la vez realiza una revisión de sus aportes. Garnham centra su crítica en la influencia que los trabajos de Louis Althusser ejercían sobre los estudios de comunicación marxistas. En dicho texto, Garnham avanza en la definición de un programa de investigación. Del mismo se extrae una larga cita, que reafirma lo señalado en el párrafo anterior y que constituye una referencia ineludible:

¿Cuáles son, entonces, los problemas que una Economía Política de las Comunicaciones de Masas debe proponerse resolver? ¿A qué preguntas debe dar respuesta? En primer lugar, ésta deja de concentrar su atención sobre los mass-media como Aparatos Ideológicos de Estado y los considera, fundamentalmente, como entidades económicas que desempeñan una función directamente económica en cuanto creadoras de plusvalía a través de la producción de mercancías y del intercambio, y una función económica indirecta, a través de la publicidad, creando plusvalía dentro de otros sectores de la producción de mercancías. En realidad, una economía política de las comunicaciones de masas de alguna forma delimita su objeto de estudio en la medida que lanza un desafío a la teorización althusseriana de la formación social estructurada en los tres niveles relativamente autónomos de lo económico, lo político y lo ideológico. Respecto a las instituciones más importantes de las comunicaciones de masas -la prensa y la radiotelevisión- puede afirmarse que, a pesar de presentar considerables diferencias en su articulación, entre lo económico, lo ideológico y lo político. (...) La instauración de un dominio político e ideológico a través de lo económico ha sido una de las características clave de los medios de comunicación de masas en el ámbito del capitalismo monopolista. Pretendemos subrayar, desde un punto de vista analítico, la validez del modelo estructura / superestructura, pero, a la vez, queremos analizar las formas en las que el desarrollo del capital monopolista ha industrializado la superestructura. En realidad, la intuición central de Marx a propósito del modo capitalista de producción iba en el sentido de subrayar la tendencia de este modo de producción a la extracción generalizada; lo que equivale a decir su tendencia a reducirlo todo a la equivalencia del valor de cambio.

Ninguna economía política de la cultura puede soslayar la problemática de la relación estructura / superestructura, pero al abordarla hay que evitar la doble trampa del reduccionismo económico y de la autonomización idealista del nivel ideológico" (Garnham, 1983: 23).

Respecto al problema planteado por la relación entre producción material e intelectual, Garnham observa que no puede establecerse una determinación de las formas económicas capitalistas, sino relaciones cambiantes entre el control de medios y la producción intelectual. Existe un control político material, a partir de la propia materialidad de la política, que aparece bajo distintas formas económicas que constituyen el principal objeto de estudio de la Economía Política de la Comunicación.

Los aporte teóricos de Garnham son un punto de partida para explicar un momento muy especial de la articulación entre los aspectos político y económico del proceso de privatización de la televisión en Argentina, considerado como punto de inflexión del proceso de mercantilización extrema del sector, que se verificó en procesos de concentración y desarrollo de los grandes grupos multimedia. En este sentido, se procurará demostrar que la intervención política resultó decisiva para consolidar el nuevo modelo de acumulación basado en los grupos de comunicación que, una vez consolidados, tuvieron una fuerte incidencia en el nivel político. Profundizar en la comprensión de esta articulación es uno de los objetivos de la tesis.

En su extensa obra, Nicholas Garnham ha analizado el campo de la comunicación, las políticas públicas y el servicio público de radiodifusión, y ha sido uno de los introductores de la obra de Pierre Bourdieu en el mundo anglosajón. En su análisis de los cambios que se avizoraban para el sistema televisivo en la década del '90, Garnham adelantó muchas de las transformaciones que sufriría el sector audiovisual argentino durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (Garnham, 1991).

En 1990, Garnham publicó *Capitalism and Communication*, en el que recupera sus textos más relevantes en la materia (Garnham, 1990a). En la presentación del libro, Garnham define la línea del análisis de la Economía Política de la Comunicación por oposición a otros

enfoques: la tendencia estructuralista, post estructuralista y postmoderna de concentración en el texto para analizar la representación y la ideología, y aquella que se opone al “pluralismo”, que percibe a los medios como una arena institucional quizá tecnológicamente determinada en la que grupos de interés luchan por el poder, lo que se concreta en una idealización de las instituciones de la democracia burguesa y el capitalismo; en este caso, en la idea de libertad de expresión como mecanismo para asegurar la igualdad de recursos comunicacionales.

En el año 2000, Garnham publicó un nuevo libro donde, desde una perspectiva filosófica, procuró desmontar los argumentos de los dos paradigmas sociales predominantes en el estudio de los medios en aquel momento: el postmodernismo y la teoría de la Sociedad de la Información (Garnham, 2000a). Más recientemente, y ya retirado de la enseñanza, Garnham realizó una sorprendente y polémica revisión de la EPC donde revela su temor de que la economía política sea asociada con una aburrida y estrecha ortodoxia, propia de un marxismo no crítico que se ha limitado a señalar la concentración y la declinación de la diversidad cultural (Garnham, 2011: 42). También destacó que los planteos de la EPC presentan diversos problemas, uno de los más importantes expresa lo siguiente:

It soon became apparent that the relatively stable reproduction of capitalism did not require a dominant ideology; that while life within a capitalist society, as with modernity more generally, might favor certain common patterns of social behavior and related structures of feeling and thought, the capitalist economic system was compatible with a wide range of political and social systems (Garnham, 2011: 45).

Otra crítica importante recae sobre la centralidad del conflicto entre capital y trabajo, mediado a través del mercado de consumo y el Estado, que negó los conflictos de competencia entre capitalistas. Por ello, Garnham propone analizar los tres cambios principales que involucran a las industrias culturales. Primero, el creciente reconocimiento del modo moderno de producción cultural como un sistema tecnológico de reproducción y distribución basado en economías de escala y gama, que lleva a focalizar en el desarrollo tecnológico y, en particular, en la economía y la regulación de las redes. Segundo, el reconocimiento de la especificidad de la inmaterialidad, por lo que el trabajo cultural lleva al

estudio más amplio de los trabajadores de la información o del conocimiento y al problema aún más general de la productividad en el sector de servicios. El tercer cambio que involucra a las industrias culturales es el reconocimiento de que las particularidades e inestabilidades en el mercado de los bienes y servicios simbólicos conducen a la más amplia economía política de la información. El efecto de estos tres desarrollos es el decisivo cambio del estudio de la cultura entendida como una demanda final hacia el estudio de los bienes, servicios y redes de comunicación como productores primarios de bienes y servicios, cuyo desarrollo está conducido no por demandas culturales, sino por dinámicas de la producción en general (Garnham, 2011: 52). Garnham no se considera exento del alcance de su propia revisión y agrega luego una fuerte autocrítica:

I should make it clear that at one time, I too supported and propagated this thesis of general ownership concentration, control, suppression of diversity and dominant ideology. But as Keynes responded to a critic: 'If the facts change, I change my mind. What do you do?' (2011: 46).

Una última cuestión a resaltar es que, al igual que Ramón Zallo, Garnham manifiesta la importancia de pensar más en una economía política de la cultura que de la comunicación.

No es posible reseñar aquí al numeroso grupo de académicos británicos que continuaron las líneas de investigación de Nicholas Garnham, aunque al menos resulta importante destacar el trabajo de David Hesmondhalgh quien ha realizado una importante revisión crítica del concepto de industrias culturales (Hesmondhalgh, 2002) y, en los últimos años, ha iniciado una importante labor de investigación para profundizar los estudios de economía política del trabajo en las industrias de comunicación (Hesmondhalgh y Baker, 2011).

En Francia ha predominado desde sus inicios la expresión Economía de la Cultura, más que la de Economía Política de la Comunicación. Se puede observar la influencia del análisis económico de las artes escénicas que William Baumol (1968) realizó en los Estados



Unidos a finales de los años '60. También el trabajo pionero de Armand Mattelart y su destacada influencia en el campo de las Ciencias de la Comunicación en América Latina.<sup>14</sup>

Sus primeros trabajos (Dorfman y Mattelart, 1975), que analizaban el rol de los medios en la producción simbólica en el marco de la experiencia transformadora del Chile de Salvador Allende, estuvieron influenciados por el pensamiento *althusseriano*, visión que compartía algunas miradas de Schiller en torno al imperialismo cultural. Dichos trabajos analizaban la relación entre la expansión económica del capitalismo norteamericano, la exportación de productos de la cultura de masas y de tecnologías de comunicación, y sostenían que las empresas culturales transnacionales norteamericanas crecían en importancia por sí mismas. Reforzando lo sostenido por la teoría de la dependencia, argumentaban que las estructuras económicas del capitalismo eran complementadas por las estructuras comunicacionales y las industrias culturales. Sin embargo, y como bien observa Collen Roach (1997a), ya a fines de los '70 Mattelart planteaba la necesidad de investigar el factor interno en el proceso de dominación cultural como la existencia de grupos locales que retroalimentan la difusión de la cultura global. Roach agrega que Mattelart tempranamente se preocupó por la insuficiente atención prestada en la teoría crítica al receptor de los mensajes de los medios, al tiempo que destaca la falta de atención a los problemas de economía política como propiedad, capital y control.

Sus trabajos posteriores proponen un pensamiento con importantes puntos de contacto con la Economía Política de la Comunicación. En la introducción a los dos volúmenes editados junto a Seth Siegelau (Mattelart y Siegelau, 1979) donde planteaba los objetivos que guiaban su proyecto intelectual, Mattelart criticaba al verticalismo *althusseriano* y se mostraba interesado por cuestiones vinculadas a la Economía Política de la Comunicación. (Mattelart, 1979). Con el preciso título de "El olvido de la economía", Armand y Michelle Mattelart retoman en *Pensar sobre los medios* el descuido de los estudios de comunicación de

---

<sup>14</sup> Si bien Mattelart es belga de nacimiento, su obra académica ha sido desarrollada en Francia y en América Latina. Sus primeros trabajos en comunicación los realizó en Chile a fines de los '60 y principios de los '70. Fundó junto a Héctor Schmucler la reconocida revista *Comunicación y Cultura*, pionera en el campo comunicacional crítico en América Latina.

considerar los fenómenos económicos vinculados a la producción cultural (Mattelart y Mattelart, 1987). En los últimos años, su trabajo ha estado vinculado al proyecto de construir una arqueología del concepto de comunicación y del campo de estudio vinculado a él, aplicando las ideas de Fernand Braudel al campo de la cultura (Mattelart, 1993). Esta reconstrucción realizada conjuntamente con estudios de geopolítica, articula lo político con lo económico, en un intento de recuperar el poder explicativo de la teoría crítica marxista y de distanciarse a la vez del idealismo economicista de los noventa. Dichos trabajos fueron acompañados por otros que criticaban duramente el devenir de los estudios culturales (Mattelart y Neveu, 2002).

Más allá de los trabajos señeros de Armand Mattelart en Francia, dos aportes muy sustantivos a la Economía Política de la Comunicación y la cultura presentan un enfoque totalmente diferenciado y complementario a la vez, respecto a los que se han sintetizado hasta aquí. Se trata de los trabajos de Patrice Flichy y de Bernard Miège, quienes abordan por primera vez el estudio de la especificidad económica de la mercancía cultural.

Se le atribuye a Patrice Flichy ser uno de los primeros en observar formas económicas diversas en las industrias culturales. Su trabajo parte de priorizar los procesos de producción, las estructuras empresariales y las estrategias de los actores, e incorpora un conocimiento muy importante como la distinción entre dos grandes tipos de organización de la producción. Flichy propuso una primera segmentación al distinguir entre los sectores de la edición (libros, discos, video, CD, etc.) y la cultura de flujo (radio, TV). También fue uno de los primeros en analizar la incertidumbre en la valorización de las mercancías culturales:

En contraposición a otros productos industriales, cada mercancía cultural tiene un valor de uso específico ligado a la personalidad del o de los trabajadores culturales que la han concebido. El papel del fabricante estriba en transformar un valor de uso técnico y aleatorio en uno de cambio múltiple y efectivo. Por tanto, podemos caracterizar la mercancía cultural desde un punto de vista económico por el carácter económico de su valorización. Evidentemente, a lo anterior alguien puede objetar que la valorización de todo bien que se vende en un mercado es aleatoria y no caracteriza de una forma concreta la mercancía cultural. Sin embargo, no existe otro bien de consumo cuyo desconocimiento por parte de los productores de la demanda de que es

objeto sea tal que éstos se vean obligados a realizar diez o quince ensayos para acertar (Flichy, 1980: 38).

Otro trabajo de referencia, específicamente vinculado a la escuela francesa de la Economía de la Comunicación y la Cultura es el de los economistas vinculados al GRESEC, de la Universidad de Stendhal (Grenoble), donde se destaca la figura de Bernard Miège quien, con su equipo, procura demostrar que el campo de la comunicación y la cultura no escapa a las reglas fundamentales de la economía capitalista para identificar luego las particularidades que tienen lugar en los procesos de mercantilización e industrialización de los diferentes sectores productivos.

Su interés principal ha sido el de estudiar los procesos de trabajo y de valorización de los productos culturales cuya especificidad depende del tipo de trabajo desarrollado: cultural, artístico, conceptual o creativo. Para Miège y su equipo, existen marcados límites para subsumir ese trabajo al capital, y esos límites determinan su especificidad diferenciándola no solo de la producción sino también de la estructura de los mercados culturales. En sus primeros trabajos sostienen que las industrias culturales presentan grandes dificultades para alcanzar condiciones medias de producción por la presencia del trabajo creativo (Huet, Miège, y altri, 1978). La producción de este grupo francés resulta fundamental por su aporte a la comprensión de las diferencias entre las industrias culturales. Miège profundizó y precisó los aportes de Flichy al distinguir tres tipos de producción cultural: no capitalista, capitalista e indirectamente productiva. Miège y sus colegas desarrollaron sus ideas a partir del concepto de "lógicas sociales" y, si bien retoman la distinción entre edición y flujo, incorporan un tercer sector, la prensa, como un paradigma intermedio. A partir de la segmentación entre los diferentes sectores de las industrias culturales, Miège y su equipo concluyen que los principales problemas que plantea su estudio son el de la reproductibilidad y el de la incertidumbre en su valorización.

En un trabajo reciente, Miège retoma la cuestión clave sobre cómo las mercancías culturales producidas de acuerdo a pequeñas modalidades de producción artesanal, caen dentro de la órbita de las industrias culturales. Actualiza las tipologías de las industrias

culturales de acuerdo a sus características técnicas (reproductibilidad en serie), económicas (serialización, permitiendo una relación más cercana entre precios y valor), sociales y culturales. Con ello distingue cuatro categorías: los productos reproducibles que no requieren la participación de trabajadores informacionales en su producción; los productos reproducibles que requieren trabajadores culturales en su producción; los productos semi-reproducibles que requieren la intervención de los artistas, pero cuya reproducción es limitada y, finalmente, las mercancías que quedan fuera de la órbita de la industria cultural como las piezas únicas de arte. Al igual que Garnham, Miège atribuye un valor central al proceso de reproducción (Miège, 2011).

Los trabajos de Miège y su equipo no han sido traducidos al español, más allá de algunos artículos específicos. Solo uno de sus libros fue traducido al inglés, aunque no su obra fundacional. Sin embargo, su influencia en la caracterización de las industrias culturales es reconocida mundialmente.<sup>15</sup>

En la década del '70 se conformó en Italia un importante grupo de investigadores agrupados en torno a la revista *Ikon* que trabajaban desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación. Se destacaban en ese grupo Giovanni Cesareo.<sup>16</sup> Roberto Grandi, Antonio Pilati, y Giuseppe Richeri. Este último fue el responsable de coordinar en los inicios de los '80 el volumen "La televisión: entre servicio público y negocio", una de las primeras publicaciones en castellano que daban cuenta del estado del arte en materia de Economía Política de la Comunicación. Si bien este grupo ha perdido homogeneidad, el análisis de transición de la televisión en los '90 realizado por Giuseppe Richeri (Richeri, 1994), constituye otra referencia de importancia a la hora de analizar la políticas y la

---

<sup>15</sup> Aunque en la presente tesis se trabaja con los aportes críticos de Ramón Zallo a las teorías del equipo francés, no cabe duda de que todo el estudio de la televisión argentina basada en una lógica de flujo reconoce los aportes de Bernard Miège como una de sus principales fuentes.

<sup>16</sup> En su trabajo "La forma de aparato en los mass media " señala: "Durante diez años ha existido en Italia un grupo de investigación, de inspiración marxista, en el campo de la comunicación de masas. Su punto central de análisis es la forma de aparato, es decir la forma particular de organización de los procesos de producción, distribución y consumo para la información y la cultura en la sociedad capitalista (...) En particular, sostenemos que la producción, la distribución y el consumo de la información y la cultura (es decir, lo que en un último análisis se llama ideología) se desarrollan de acuerdo con la estructura social, la que a su vez está condicionada por las leyes que regulan la producción y el consumo en general". (Cesareo, 1983: 32).

economía del sector audiovisual. Cabe aclarar al respecto que, si bien dicho trabajo se centra en el proceso de comercialización de la televisión europea luego de años de monopolio público, muchas de las transformaciones económicas planteadas como el creciente peso del modelo de televisión de pago, pueden ser aplicadas al caso argentino. Cabe destacar que, más allá de los trabajos personales de Richeri, el grupo no mostró continuidad a partir de los '80.

No resulta arriesgado señalar que en España la influencia de la corriente francesa de economía de la cultura ha sido superior a la anglosajona. Se destaca la figura precursora de Enrique Bustamante que en la revista *Telos* tempranamente se preocupa por traducir al castellano los principales trabajos de la economía política. Pero además, la obra de Bustamante sienta las bases teóricas que luego retomarán un conjunto de economistas políticos españoles. Como se verá en el tercer capítulo, su análisis del funcionamiento económico de la televisión constituye uno de los soportes teóricos y metodológicos del presente trabajo (Bustamante, 1999). Más recientemente, ha coordinado un equipo de investigación que ha revisado periódicamente como la digitalización produce las transformaciones del conjunto de las industrias culturales en España y en el mundo (Bustamante, 2002, 2011c, 2003). Dichos trabajos, los más actualizados estudios en castellano, presentan una visión global de los cambios que tienen lugar en las industrias culturales en el siglo XXI.

Aunque los trabajos de Miquel de Moragas Spa no se dediquen específicamente a la Economía Política de la Comunicación sino a la comprensión y estudio de las diversas teorías de la comunicación, siempre han destacado la importancia de la EPC. En su fundamental trabajo de reconstrucción del campo comunicacional se encuentran traducciones claves de los fundadores de la economía política (Moragas, 1985).

También es importante considerar la labor del equipo de la Universidad del País Vasco encabezado por Ramón Zallo que discute y revisa algunos de los principales conceptos de sus colegas de Grenoble (Zallo, 1988, 1992). Si bien toma como punto de partida las investigaciones de Miège y su equipo y reconoce las dificultades objetivas en términos de

valorización y realización, para Zallo no hay duda de que la producción capitalista de la cultura tiende a promover condiciones medias de producción incluso en el trabajo creativo. Estos trabajos logran sintetizar una definición de las industrias culturales desde una perspectiva económica muy utilizada en el ámbito latino. La investigación de Zallo (1988) acerca del funcionamiento de los procesos de trabajo y de valorización de capitales constituye, junto al libro de Bustamante sobre la economía de la televisión (1999), un referente teórico insustituible para la presente tesis.

Dentro del grupo de la Universidad del País Vasco se destaca el aporte de Juan Carlos de Miguel. Sus análisis de la concentración de la propiedad de los medios resultan también de especial interés para esta investigación (Miguel, 1994).

Si bien no puede caracterizarse a sus autores como economistas políticos, los trabajos de Josep Gifreu sobre el debate del NOMIC (1986); de Marcial Murciano sobre la estructura de la información internacional (1992); de Emili Prado sobre los medios públicos, la radio local, comunitaria y/o alternativa (Prado, 1981, 1983); y los informes de Bernardo Díaz Nosty sobre las tendencias de la estructura comunicacional (Díaz Nosty, 2007) resultaron aportes fundamentales que fueron retomados por generaciones más jóvenes de economistas políticos.

Como parte de una generación intermedia se destaca el aporte de Fernando Quirós, de la Universidad Complutense de Madrid, quien, desde sus primeros pasos en el área de estructura de la información (Quirós, 1991) y las políticas de comunicación, ha sistematizado las principales corrientes de la economía política y, junto a Francisco Sierra, ha realizado una completa reconstrucción del campo en Iberoamérica (Quirós y Sierra, 2001).

Finalmente, cabe destacar que existe en España una joven generación de economistas políticos entre los que se destacan Francisco Sierra, Ana Segovia, Luis Albornoz, Ángel Badillo y Trinidad García Leiva, que han revitalizado el campo hasta transformar a España en el líder de la región iberoamericana, por ejemplo en la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC).

Podría reseñarse también las obras de numerosos académicos que señalan la necesidad de emprender los estudios de economía política. Sin embargo, no es el propósito de este capítulo agotar la revisión bibliográfica del campo, sino acercar algunas de las principales líneas de investigación que han influido en América Latina y que serán fundamentales para el desarrollo de la tesis.

### **2.3.3 La Economía Política de la Comunicación en América Latina: de la teoría de la dependencia a la Economía Política de la Comunicación**

La historia de la investigación en comunicación en América Latina muestra recorridos de amplia variedad temática. Sin embargo, las investigaciones dedicadas a comprender el funcionamiento económico de los medios masivos de comunicación han ocupado escaso lugar en la agenda académica. Si bien esta línea de análisis nunca fue sistematizada teóricamente en América latina, algunos trabajos de comienzos de los '70, mostraron acercamientos.<sup>17</sup> A diferencia de los Estados Unidos y Europa, donde tanto la Economía Política de la Comunicación como los estudios de empresa informativa poseen una cierta tradición, en América Latina, en la mayoría de los casos, estas líneas han sido excluidas incluso de la agenda curricular. Esto se debe en gran medida al fuerte rechazo que suscitaron los métodos y propuestas teóricas de numerosos trabajos de la década del '70, acusados de simplistas y economicistas. Como señala Antonio Pasquali, muchos de los postulados de aquel momento como las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) se han transformado en *dirty words* (1991c). En la Argentina, tras la reapertura democrática y la explosión matricular en las carreras y facultades de Ciencias de la Comunicación a mediados de los '80, los estudios de economía de la comunicación han tenido un escaso desarrollo.

---

<sup>17</sup> Aún a riesgo de dejar de lado alguna contribución relevante, pueden ubicarse en esta línea los trabajos de autores como Diego Portales en Chile, Heriberto Muraro en Argentina y Patricia Arriaga en México. La lista de autores vinculados a la teoría de la dependencia cultural que participaron del debate sobre el NOMIC es extensa. En los '80, en Brasil tuvieron importancia los trabajos de María Arminda do Nascimento Arruda y de Sergio Caparelli.

El trabajo que se presenta aquí se reconoce heredero de las líneas de investigación desarrolladas en América Latina en la década del '70 y de los trabajos vinculados con la Economía Política de la Comunicación, tal como se la ha concebido en Europa y Estados Unidos. Del encuentro de estas dos tradiciones surge un marco teórico eficaz para comprender las notables transformaciones que atravesó el sistema de medios a partir de la década del '80. Desde mediados de los '90 se han dado pasos tendientes a consolidar una línea de investigación regional que promueve los estudios de Economía Política de la Comunicación. Entre otros aportes, se destacan los de César Bolaño, Alain Herscovici y Valerio Cruz Brittos en Brasil, Delia Crovi, Enrique Sánchez Ruiz y Rodrigo Gómez en México, y Martín Becerra en Argentina. Esta tesis pretende constituir un nuevo aporte en esta dirección.

Existe en la región una extensa lista de aportes de diversos autores vinculados a las Teorías de la Dependencia Cultural y a los debates sobre un Nuevo Orden Informativo Mundial y las Políticas Nacionales de Comunicación que tuvieron y tienen varios puntos de contacto con los análisis de la economía política. Estas aproximaciones se distinguen por presentar un marco teórico y epistemológico influenciado por las teorías sociológicas de la dependencia que, a su vez, surgieron como crítica a las teorías económicas del desarrollo de la CEPAL. Precisamente, la EPC pretende superar la separación entre las dimensiones política y económica.

Como no podía ser de otra manera, la creciente integración de los medios de comunicación a la estructura económica mundial tuvo su correlato en América Latina. Ante este proceso, un grupo de investigadores sostuvo que la perspectiva multidisciplinar de la Economía Política aporta valiosas herramientas para el estudio de las actuales transformaciones económicas de las industrias culturales (Bolaño, 1993; Caparelli, 1982; Sánchez Ruiz, 2006). Para comprender los desarrollos actuales de la Economía Política de la Comunicación en América Latina es preciso realizar un rastreo de sus orígenes e influencias. El recorrido histórico estudia tanto el campo comunicacional como las principales influencias en materia de teoría económica.



### *2.3.3.1 Breve nota sobre el pensamiento económico y la economía política de América Latina*

No es posible comprender las respuestas teóricas brindadas por la teoría de la dependencia sin entender sus antecedentes. Una primera escuela original del pensamiento económico de América Latina fue constituida por economistas agrupados en torno a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Con influencias keynesianas, su problemática central era el desarrollo y su gran contribución fue la formulación del conocido modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, que explica y apoya la industrialización de América Latina en el período llamado desarrollista. El mencionado modelo constituyó una primera respuesta local al liberalismo económico que había predominado hasta entonces. El trabajo fundador de la escuela cepalina fue promovido por el argentino Raúl Prebisch quien publicó un estudio clave sobre los problemas del desarrollo en la región (Prebisch, 1949). La política del desarrollo fue pensada para superar la condición periférica y colocar al país a la par de los centros productivos. El proyecto modernizador cepalino introdujo el concepto de industrialización como factor iniciático del desarrollo económico con el fin de acelerar el ritmo de crecimiento. Para Prebisch, la industrialización constituía el único medio del que disponían los países para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y para revertir su condición periférica. Este argumento es sumamente importante porque rompe con el modelo liberal clásico de división internacional del trabajo, donde a la región de América Latina le correspondía la consabida labor de productor de materias primas. En este planteo también puede observarse cierto determinismo tecnológico que estaba presente en muchos de los trabajos de la CEPAL. Durante las décadas del '50 y '60 la hegemonía del pensamiento cepalino comenzó a verse cuestionada por los teóricos monetaristas vinculados a las tesis neoclásicas que finalmente ganaron terreno en el continente a partir de los años '80.

Sin embargo, la respuesta teórica más importante en la región tendría lugar por parte de la teoría crítica. En América Latina, bajo la influencia de autores marxistas como Baran y Sweezy, se desarrolló también un original pensamiento de izquierda entre cuyos autores podemos citar a Gunder Frank y a Tetonio dos Santos. Las teorías de la dependencia que

parten de los trabajos de Fernando Henrique Cardoso, Enzo Falletto y Samir Amin se destacaron rápidamente como alternativas críticas al pensamiento cepalino. Estos trabajos constatan el fracaso de prácticamente todas las experiencias de industrialización según el modelo de sustitución de importaciones. Principalmente, se verifica que al revés de promover el desarrollo social y la superación de la miseria, la industria trajo al continente el aumento de la concentración habitacional y las disparidades sociales, mientras las características del subdesarrollo se mantuvieron intactas para la amplia mayoría de la población. Para la teoría de la dependencia, la falta de desarrollo de las economías latinoamericanas se debía a su rol en la división internacional del trabajo y a las diferencias estructurales registradas entre países centrales y países periféricos. O, para decirlo con palabras más apropiadas para los autores de esta línea de razonamiento, la causa del atraso respondía a los lazos de dependencia entre países centrales y periféricos, considerando que el alto índice de producción y consumo de los países centrales se sustentaba en las condiciones que generaban la dependencia y el atraso de los países de la periferia, y que la división internacional del trabajo había originado una nueva fase de internacionalización de capitales.

La teoría de la dependencia fue uno de los sustentos teóricos para numerosos movimientos de liberación nacional que tuvieron fuerte presencia a fines de los '60 y principios de los '70, aunque perdió fuerza con las dictaduras de los '70 y '80. Desde entonces predominó en la región un pensamiento económico vinculado a las teorías monetaristas de la Escuela de Chicago. Con la llegada de gobiernos de orientación "progresista" en la primera década del siglo XXI se observa la reaparición de teorías económicas heterodoxas de corte nekeynesiano.

### *2.3.3.2 Economía política y teorías de la comunicación en América Latina*

Es interesante observar el paralelismo existente entre el desarrollo del pensamiento económico y de la propia economía latinoamericana y las teorías y propuestas ligadas al campo de la comunicación. Así, por ejemplo, la política "desarrollista" apoyada

teóricamente por la escuela de la CEPAL, sacó a la luz toda la discusión sobre comunicación y desarrollo, especialmente cuando se percibió que el desarrollo social y la superación de la pobreza no resultaban simples corolarios de la industrialización. En efecto, ya desde la década del '50 hay referencias explícitas al papel de los medios de comunicación en la promoción del desarrollo. Los teóricos cepalinos introdujeron desde una perspectiva no crítica el concepto de planificación de la comunicación, que tuvo gran importancia en el continente. Su objetivo era la planificación de los procesos comunicacionales con el objetivo de que estos contribuyeran a estimular los procesos de desarrollo. Esta idea de comunicación para el desarrollo supone una visión instrumental de la comunicación. En los años '70, ese proyecto fue fuertemente cuestionado, inclusive en el terreno de las Ciencias de la Comunicación.

Cuando a comienzo de la década del '70 se generalizó la crisis del capitalismo, los países no alineados (MPNA) alentaron como salida la constitución de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). A la par de la discusión del NOEI y vinculada a ella, en el campo de la comunicación surgen las propuestas de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) en el seno de otro organismo de la ONU, la UNESCO. Las ideas de un Nuevo Orden de la Información fueron resistidas y contestadas por los defensores del llamado libre flujo de la información. Tempranamente, Osvaldo Capriles advirtió sobre los problemas que podían presentarse si se confundían los diferentes niveles y frentes de debate:

Las formulaciones del informe RIO pasan, en la práctica, por ser el contenido indiscutido del nuevo orden económico, dejando así en la sombra los planteamientos que tienen lugar en los países dependientes. En el caso del nuevo orden de la comunicación, los planteamientos más conocidos han sido generados en el tercer mundo y, al ser incluidos bajo tal denominación, quedan en la ambigua situación de figurar como una parte del planteamiento sobre el nuevo orden económico –Club de Roma, RIO– y se separan de su real parentesco con posiciones más radicales en lo económico político (Capriles, 1980: 6).

Paralelamente al debate sobre el Nuevo Orden Informativo, en América Latina se puso especial énfasis en el establecimiento de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC). Más allá de sus planteos generales en torno a la necesidad de la intervención del Estado y la Sociedad Civil en la definición de las políticas audiovisuales, el debate sobre las PNC se hacía cargo de la necesidad de democratizar la comunicación social como condición básica para alcanzar una mayor equidad económica. La lucha por el establecimiento de Políticas Nacionales de Comunicación dejó como saldo teórico la discusión sobre conceptos tan importantes como los de servicio público, acceso y participación. Al respecto, Capriles nuevamente advirtió que, en muchos casos, el debate sobre el NOMIC estaba siendo utilizado como pantalla y constituía un obstáculo objetivo para avanzar en el proceso de democratización efectiva de las sociedades latinoamericanas que proponían las PNC. No es arriesgado señalar que en gran medida fue debido al aporte de un grupo de investigadores latinoamericanos que se propagó el concepto de Políticas Nacionales de Comunicación.

El pensamiento comunicacional latinoamericano se destaca por su originalidad y profundidad en el debate sobre el NOMIC y las PNC. Autores como Armand Mattelart, Elizabeth Fox, Héctor Schmucler, Mario Kaplún, Fernando Reyes Matta, Juan Somavía, Luis Ramiro Beltrán, Antonio Pasquali, Peter Schenkel, Roque Faraone, Ariel Dorfman y muchos otros fuertemente influenciados por la teoría de la dependencia, comenzaron a trabajar en la línea de las llamadas teorías de la dependencia cultural o del imperialismo cultural. Tanto las definiciones de Políticas Nacionales de Comunicación como las investigaciones sobre la dependencia cultural, constituyen un acercamiento de los estudios de comunicación a los problemas de la estructura de la comunicación y su economía.

La teoría de la dependencia cultural registró el dinamismo de las industrias culturales y suscitó análisis sobre la historia y organización de empresas transnacionales en el sector de la cultura, sus articulaciones con otras empresas del sector y con otros ámbitos de la economía (fundamentalmente, con la industria armamentista). La relación con el mundo de la publicidad permitió a la vez bosquejar un panorama del complejo de las industrias

culturales a partir de sus relaciones de propiedad y financiamiento, así como su integración absorbiendo y diseminándose en otros sectores de la economía.

El inédito grado de concentración horizontal e integración vertical de las industrias culturales en el marco de la transnacionalización de la economía motivó la necesidad de complementar los estudios de la teoría de la dependencia con trabajos enfocados en las dinámicas de la propiedad y la emisión de los medios masivos de comunicación. Sin embargo, estas teorías estaban lejos de preocuparse por el rol de los medios de comunicación en la economía capitalista, así como de indagar sobre su especificidad económica. Una buena crítica a esas teorías fue hecha por Ingrid Sarti:

En su interpretación simplista, se enfatiza de tal manera la característica de dependencia que se aparta la esencia del problema, o sea, su naturaleza capitalista (...). No es ciertamente por coincidencia que la literatura de la 'dependencia cultural' se inspira en el concepto althusseriano de ideología, incurriendo en el error fundamental de Althusser, que es el no considerar a la ideología determinada en el propio proceso de producción, entrañada en la contradicción fundamental del modo de producción capitalista (...). De este modo, lo que podría ser un mérito, el de reconocer la necesidad de estudiar el proceso de dominación ideológica, deja de serlo en la medida en que los análisis de los medios de comunicación pierden la noción de proporción y les atribuyen el papel de poderosos agentes cuasi autónomos en el proceso de producción de las relaciones capitalistas (Sarti, 1979: 273).

Esta crítica se inscribe en la misma línea que la realizada por Nicholas Garnham a los planteos de Althusser. En el trabajo de Sarti, la autora no desarrolla una teoría alternativa, que sí encontramos en autores de la Economía Política de la Comunicación, como por ejemplo Nicholas Garnham, al revisar las posiciones de Adorno y Horkheimer cuando señalan la necesidad de analizar las formas económicas de la producción simbólica:

La debilidad real de la Escuela de Frankfurt no radicaba en el hecho de que sus representantes no concediesen la debida importancia a la estructura o la economía, sino en el hecho de que no tenían suficientemente en cuenta la contradictoriedad de la naturaleza económica de los procesos observados por ellos, hasta el punto de considerar la industrialización de la cultura como no problemática e irresistible (Garnham, 1983: 23).

En Argentina Heriberto Muraro realizó una revisión crítica similar de las teorías de la dependencia cultural, que introducía consideraciones importantes para el futuro desarrollo de la Economía Política de la Comunicación. Muraro acuerda con el investigador Diego Portales al plantear que el aporte de la teoría de la dependencia constituye un avance de carácter *estático* al exponer la relación entre propiedad y flujo informativo en pos de ilustrar la asimetría entre países centrales y periféricos. El aspecto *dinámico* del complejo de las comunicaciones (“fenómenos estrictamente económicos como la determinación de las tarifas publicitarias, incidencia de los costos relativos de equipamiento y programación”, por ejemplo), no han sido —advierde Muraro— debidamente abordados por la investigación:

La causa de este déficit entre los teóricos de la dependencia —que son quienes más avanzaron en el campo del análisis global de las relaciones entre economía y comunicaciones— es que la mayoría de ellos requirieron del análisis económico para interpretar ideológicamente los mensajes. En dichos estudios, la esfera estrictamente económica aparece más lejana (Muraro, 1987: 92).

De modo que para Muraro, el enfoque de los “dependentistas” aceptó genéricamente el modelo de la teoría de la manipulación. La indagación sobre las condiciones de difusión de mensajes publicitarios y la necesidad de incorporar algunas de las contribuciones de la teoría de las gratificaciones expresan algunos de los ejes que el autor presenta como desafíos para enriquecer los aportes de los “dependentistas”.

La crítica de Muraro a la teoría de la dependencia aporta un nuevo instrumentalismo en el acercamiento entre los campos de la economía y la comunicación. Si los teóricos cepalinos se vincularon al campo comunicacional para promover el desarrollo económico, los estudios de la dependencia cultural parecen limitar su acercamiento a la economía al análisis de la estructura económica que permita justificar su interpretación de la ideología de los mensajes. Mucho antes de la proliferación de los estudios culturales, Muraro había adelantado una crítica significativa a las teorías de la dependencia cultural desde posiciones cercanas a la economía política:

La importancia teórica y la fertilidad del concepto de manipulación nos impulsan a conservarlo; entendemos que este nos previene de recaer en una sociología de la comunicación empirista y acrítica. Sin embargo, también se debe proceder a una

revisión crítica de su sentido. La manipulación no puede ser adoptada como una explicación automática y apriorística de la cultura de masa; su eficacia es algo que no podemos dar por descontado. La teoría debería tomar en cuenta la estructura del sistema monopolista y de las estructuras políticas y sociales de carácter popular que pueden oponerse a las maniobras de los grupos dirigentes. En última instancia, el problema básico es relacionar la eficacia de los mensajes emitidos y sus contenidos con la conciencia nacional y de clase de la población de un país o grupo de países determinados” (Muraro, 1974b: 102).

A partir de esta crítica se constituyeron los primeros intentos de vincular economía y medios de comunicación más allá del problema de las determinaciones ideológicas en América. En este sentido, además de los textos ya citados de Heriberto Muraro, merecen destacarse los trabajos del chileno Diego Portales y de la mexicana Patricia Arriaga. Portales realizó planteos en la misma línea de Muraro:

La imperiosa necesidad de desarrollar una economía de las comunicaciones (...) en el mundo de la ciencia económica, el estudio de la producción y distribución del material comunicativo está prácticamente ausente (Portales, 1981: 30).

Portales también advirtió que mientras los estudios de comunicación se centraban en la influencia ideológica de las industrias culturales, desechaban precisamente el carácter industrial de la producción cultural:

El material comunicativo adquiere significación económica en la producción industrial. Con el desarrollo de la división del trabajo en la comunicación de masas, lo que antes hacía una sola empresa luego lo van haciendo secciones de una empresa y luego empresas por entero separadas. El origen del material comunicativo sigue siendo producción artesanal, pero el producto originario es transformado a través de un proceso de naturaleza industrial y se convierte en mercancía para el consumo del receptor (Portales, 1981: 46).

Por su parte, Arriaga cuestionó los postulados básicos de la economía del conocimiento planteados por Machlup y Porat, y propuso aplicar la distinción planteada por Marx entre trabajo productivo e improductivo en el análisis de las actividades informacionales. Sus conclusiones la llevaban a plantear dudas acerca de las posibilidades de la “nueva economía” para incrementar la productividad del sistema capitalista (Arriaga, 1985: 272). Aunque la cuestión despierta polémicas que escapan a los alcances de esta tesis, el trabajo

de Arriaga también puede ser considerado un punto de referencia importante para la historia de la EPC en América Latina.

Por otra parte, en Brasil se destacó el trabajo sobre la televisión brasileña de Sergio Capparelli (Caparelli, 1982). Si bien todavía se vislumbra en el mismo la influencia de la teoría dependientista, la aproximación al análisis económico del sector audiovisual es notoria.

Es importante destacar que Muraro, Portales y Arriaga nunca se reconocieron directamente como parte de la Economía Política de la Comunicación y en los últimos años han reorientado sus investigaciones (Muraro, concretamente, hacia la sociología política). Sin embargo, en esta tesis entendemos que sus aportes resultan pioneros sobre las tareas que debe abordar la EPC.

A comienzos de los '80, se produjeron importantes cambios tanto en la economía política capitalista como en el campo comunicacional. Poco tiempo después de que la vigésima asamblea general de la UNESCO aprobara por consenso el Informe Mc Bride, los Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña se retiraron de la institución. Dicho informe puede considerarse clave porque no solo reconocía la legitimidad de los reclamos de los países del tercer mundo, sino que además retomaba los aportes de la academia latinoamericana. Con esto, se impuso en la práctica la teoría del libre flujo de la información y los Estados Unidos sustituyeron su participación en los organismos internacionales por relaciones bilaterales, al tiempo que la UNESCO perdió influencia (Quirós, 1997). Este proceso se aceleró y radicalizó con la expansión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, la desregulación y privatización de los sistemas de telecomunicaciones y la expansión de las redes informáticas, particularmente Internet (Carlsson, 2003).

En estas circunstancias, las teorías de la dependencia cultural también entraron en crisis y acabaron siendo suplantadas, en el campo latinoamericano, por una diversidad de opciones. En un primer momento, las teorías de la recepción desplazaron el foco de interés desde la producción hacia el receptor, autonomizando plenamente en este último la producción de



sentido. También durante la década del '80 aparecieron varios trabajos celebratorios de la incorporación masiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que nuevamente pretendían articular el despegue económico de las economías latinoamericanas con la introducción masiva de dichas tecnologías, en una nueva versión del determinismo y fetichismo tecnológico.

Como respuesta más significativa, provocadora e influyente surgió una corriente autóctona de Estudios Culturales que criticaba el estructuralismo sociológico de las teorías de la dependencia cultural como determinista desde una visión antropológica que partía de la idea de que la eficacia de los medios de comunicación de masas como elemento de dominación ideológica debía ser cuestionada considerando que la cultura popular tiene autonomía y que la recepción de los productos de la cultura de masas es filtrada por su propia visión de mundo. Autores como Jesús Martín Barbero, Néstor García Canclini y otros han constituido una escuela de pensamiento comunicacional importante y sofisticada. Si en la obra de Martín Barbero y García Canclini hay numerosos ejemplos de su preocupación por las políticas vinculadas al área de la comunicación y, en menor medida, por el desarrollo económico de las industrias culturales, estas preocupaciones no han estado tan presentes en la mayor parte de sus numerosos seguidores (García Canclini, 1987, 2001; Martín Barbero, 2008).

A mediados de los '90, un grupo de investigadores retomó las perspectivas críticas de la década del '70, pero combinándolas con los aportes teóricos de la Economía Política de la Comunicación realizados en Europa y Estados Unidos. Si bien esta corriente sigue siendo minoritaria en el ámbito comunicacional latinoamericano, es importante reconocer que se ha consolidado como una metodología válida para el análisis del proceso comunicacional (Mastrini y Bolaño, 1999).

### 2.3.3.3 *El desarrollo de la Economía Política de la Comunicación latinoamericana en América latina a partir de los 90*

El panorama del campo comunicacional latinoamericano a comienzos de los '90 se caracterizaba por el predominio de los estudios culturales vinculados a los desarrollos teóricos regionales. Pero a la vez, desde una perspectiva crítica, comenzaron a desarrollarse investigaciones que procuraban registrar las profundas transformaciones que estaban sufriendo las industrias culturales y, en particular, la estructura del sistema de medios de comunicación, con un proceso de concentración de la propiedad sin precedentes.

Algunos investigadores intentaron entonces recuperar el análisis de la producción de las industrias culturales. La EPC pretendía superar en primera instancia cierto determinismo economicista propio de muchas investigaciones de los '70 y promover el análisis de la forma económica del desarrollo de las industrias culturales. Pero también suponía volver a presentar debate en torno a las políticas de medios y la organización democrática de la información y la cultura. Al respecto, Rafael Roncagliolo resaltaba el retroceso sufrido en América Latina en la década del 90:

Durante las últimas décadas el quehacer, casi la obsesión de los investigadores, ha sido el diseño de políticas democráticas de comunicación. Su propuesta hizo caer gobiernos y, en la escena internacional, llevó a la UNESCO a una crisis de la que todavía no se logra recuperar. Hoy existen contundentes políticas de comunicación en toda la región. Pero su signo se ubica en las antípodas de las propuestas de los académicos que introdujeron el término. En efecto, las políticas vigentes son políticas de privatización, concentración y transnacionalización de las comunicaciones (Roncagliolo, 1995: 102).

Las políticas de comunicación de la década del '90 resultaron fundamentales para la reestructuración económica de los medios y la consolidación de grupos multimedia. Para describir y analizar este proceso es importante definir una metodología que permita superar los meros análisis de propiedad e integrar las relaciones constituyentes entre economía y política.

Un texto que articula los trabajos de la década del '70 con los enfoques de la economía política es el ya citado trabajo de Muraro de mediados de los '80 (1987). El especial interés del autor por definir las zonas vacantes y necesitadas de producción de conocimientos en esta investigación cobró significación a medida que los sectores industrializados de la cultura, la información y la comunicación fueron evolucionando en las dos décadas posteriores a la aparición del mencionado texto. En este sentido, resulta significativo ver en qué medida la agenda con la definición de vacancia de investigaciones propuestas por Muraro, ha sido respondida por los estudios de la Economía Política de la Comunicación a partir de los años '90 y hasta el presente en la región latinoamericana.

A partir del panorama descriptivo de las contribuciones y debates de las principales corrientes vinculadas a la cuestión económica y política de la comunicación, Muraro presentó un memorándum de seis puntos cuya recuperación crítica se reveló pertinente en función de la actualidad. No obstante, este "presente" se ha ido gestando como producto de procesos y movimientos que excedían la posibilidad prospectiva de principios de los '80, puesto que aquel momento histórico estaba afectado por determinaciones inmediatas fruto de procesos y movimientos que el analista no podía eludir. Los espacios poco explorados en el campo comunicacional definidos por Muraro a mediados de los '80 son:

- El análisis de las industrias culturales como complejos integrados técnicamente por reglas económicas específicas de este sector productivo. En este aspecto, se enfatiza la necesidad de elaborar estudios sobre la producción cultural masiva más allá de los consabidos análisis de las relaciones de propiedad.
- El examen de las correlaciones y mutuas determinaciones existentes entre los procesos macroeconómicos y los comunicacionales; en especial, todo lo referido a la socialización de los agentes económicos.
- La incidencia de las nuevas tecnologías en la organización técnica, financiera o administrativa de las actividades económicas.
- Con mayor generalidad: el papel de la transmisión de información y otras actividades comunicativas en la organización cotidiana de las actividades

económicas tales como la determinación de precios a corto plazo, la evolución de los mercados de valores y el funcionamiento de los mercados laborales.

- El papel de los medios masivos y de circulación restringida en la toma de decisiones de los agentes económicos ante políticas gubernamentales de promoción del desarrollo o de control económico de la coyuntura.
- En último término: la elaboración de un modelo más amplio de la acción racional dentro del cual tengan cabida los procesos de transmisión de información y comunicación (Muraro, 1987).

En consecuencia, en virtud de los cambios estructurales acaecidos en las dos últimas décadas y de las contribuciones crecientemente realizadas por estudios de Economía Política de la Comunicación, es posible abordar una reelaboración de los seis puntos propuestos por Muraro. En un trabajo de 2006, los mencionados puntos de Muraro fueron redefinidos en los siguientes términos (Becerra y Mastrini, 2006):

- Las correlaciones y mutuas determinaciones existentes entre los procesos macroeconómicos y los comunicacionales. Los medios (masivos o de “nicho”), la socialización y el comportamiento de los agentes económicos. La información y su influencia en el entramado económico-financiero.
- La incidencia de las nuevas tecnologías en la organización técnica, productiva, financiera o administrativa de las actividades económicas (incluyendo especialmente la cuestión laboral).
- La incorporación de dinámicas socioeconómicas a lo cultural, así como los condicionamientos socioculturales de lo económico.
- Las industrias culturales (como complejos económicos y tecnológicos integrados) más allá de los análisis de las relaciones de propiedad.
- Política y legislación sobre industrias culturales en el contexto de la convergencia tecnológica y la concentración económica.

Esta agenda se propone como una necesaria actualización del texto de Muraro a partir de las transformaciones acaecidas en el sector de las industrias culturales y manteniendo a la

vez el objetivo de retomar y problematizar los trabajos fundantes de la Economía Política de la Comunicación. Esta labor, es importante señalarlo, en ocasiones es realizada en términos asimétricos en un campo (el comunicacional) que se estructura con la dominancia de una mirada poco afecta a la consideración analítica de procesos económicos e histórico-políticos y, en última instancia, renuente a elucidar la complejidad con que las industrias culturales traman la estructura de relaciones de poder.

Para analizar en qué medida las investigaciones vinculadas a la Economía Política de la Comunicación latinoamericana han contribuido a profundizar el conocimiento de los sistemas de medios en la región se seguirán los cinco puntos que reformulan la agenda iniciada por Muraro:

**1. Correlaciones y mutuas determinaciones entre procesos macroeconómicos y comunicacionales.** Medios (masivos o de “nicho”), socialización y comportamiento de los agentes económicos. La información y su influencia en el entramado económico-financiero.

Uno de las grandes transformaciones de la economía mundial en las últimas décadas fue sin duda el creciente peso económico de las industrias culturales en todos los indicadores económicos. Este fenómeno permite afirmar que el sector cultural ha alcanzado una definitiva madurez económica y una plena mercantilización. Es claro que aún subsisten áreas de la producción cultural no vinculadas a la industria cultural, pero estas son marginales en términos de consumo popular.

A nivel teórico, resulta de especial interés en América Latina la producción de César Bolaño que revisa los principales postulados de la economía política y realiza un aporte original, y la de Alain Herscovici,<sup>18</sup> quien retoma las premisas de la escuela francesa de la economía de la cultura.

---

<sup>18</sup> Si bien Alain Herscovici es de nacionalidad francesa, reside desde hace décadas en Brasil, donde ha elaborado la mayor parte de sus trabajos académicos.

El trabajo de Bolaño parte de la lectura de Marx, especialmente de *El Capital*, para realizar una propuesta de comprensión de las industrias culturales desde la teoría del valor-trabajo (Bolaño, 2000). Para Bolaño, resulta clave analizar el proceso de subsunción del trabajo intelectual, para reconocer como el proceso de producción simbólica capitalista está marcado por la doble contradicción capital-trabajo y economía-cultura. Bolaño toma las consideraciones del Marx en *El capital* sobre el sector de transporte y comunicaciones y asimila las industrias culturales a dicho sector, con lo cual les otorga un carácter productivo. Para Bolaño, el trabajo creativo en las industrias culturales tiene un doble valor, al crear dos mercancías de una sola vez: el producto cultural y la audiencia. Con ello, el trabajo creativo se aproxima a las tesis de Smythe, al que de todos modos critica. Si bien el trabajo de Bolaño suele presentar cierta rigidez en su intento de releer los trabajos de Marx en el paso del siglo XX al XXI, su reflexión es clave para entender la producción de la Economía Política de la Comunicación en América Latina.

Por su parte Herscovici (1995) realiza un completo análisis de la estructura de las industrias culturales también desde la teoría del valor-trabajo. Pero, a diferencia de Bolaño, su análisis a partir de las categorías de trabajo concreto y trabajo abstracto muestra que existen modalidades parciales y específicas de inserción del trabajo intelectual y artístico en los procesos de producción. El producto del trabajo intelectual y artístico se valoriza esencialmente a partir del trabajo concreto que se le aplica por lo que su valorización resulta intrínsecamente aleatoria, sin que sea posible explicar su precio a partir de la cantidad de trabajo abstracto incorporado, o sea, del trabajo socialmente necesario. La valorización del trabajo intelectual y artístico se explicaría, entonces, a partir de una lógica extraeconómica ligada a las modalidades sociológicas de acumulación de capital simbólico en el seno del campo de la producción (Bourdieu, 2010). Esta línea retoma claramente los trabajos de la escuela francesa de los '80 por lo que, a diferencia de Bolaño, Herscovici señala las dificultades para valorizar capitales en las industrias culturales.

En la misma línea que Bolaño y Herscovici, Marcos Dantas (2000) articula la contribución de Marx al campo de las ciencias de la comunicación con un estudio de los procesos de trabajo en las industrias culturales.

Más allá de los estudios estrictamente teóricos, algunas investigaciones articulan los procesos macroeconómicos con las industrias culturales. Un caso muy significativo es el proceso de globalización, que resulta parte constitutiva de la nueva dinámica de las industrias culturales a la vez que no hubiera sido posible sin una efectiva participación de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Alain Herscovici (1995) ha estudiado cómo se vinculan los efectos de la desterritorialización económica con la producción cultural. Una de las carencias que se observan desde el enfoque de la economía política es la tardanza en analizar el impacto del llamado “gobierno global de la comunicación”. Dado que la producción cultural es considerada una mercancía más para muchos gobiernos y organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio, la regulación de su producción e intercambio ya forma parte de las agendas internacionales que intervienen en el tema. En un trabajo anterior se han abordado los peligros que representan las dinámicas de gobernanza global sobre las políticas culturales latinoamericanas (Mastrini, De Charras, y Fariña, 2010). Si bien algunos trabajos comienzan a mostrar preocupación por el tema, todavía son insuficientes los estudios empíricos que permiten avanzar analíticamente sobre sus consecuencias.

Más relevados han sido los procesos de integración regional y su impacto sobre el sector audiovisual y las telecomunicaciones. En este sentido, se destacan el material producido por el Proyecto Monarca que analizó el impacto del NAFTA en los países del norte del continente (Crovi Druetta, 1995) y los textos de Gaëtan Tremblay y Delia Crovi presentes en una publicación colectiva dirigida por Guillermo Mastrini y César Bolaño (Mastrini y Bolaño, 1999). Más concentrado en el sector audiovisual y especialmente en el cinematográfico, Enrique Sánchez Ruiz ha realizado aportes importantes al mostrar cómo los acuerdos de libre comercio aumentaron el déficit de intercambio entre México y su socio norteamericano (Sánchez Ruiz, 2006). En todos los casos, se destacan los enormes

desafíos que la liberalización del comercio implicó para el sostenimiento de las políticas culturales destinadas a fomentar la producción local.

Es probable que, debido al menor nivel de acuerdo y desarrollo del Mercosur, los trabajos sobre integración y cultura en la región no hayan alcanzado todavía un desarrollo significativo. Sin embargo, hay que destacar el aporte de los trabajos colectivos coordinados por Sergio Capparelli (1999) y Luis Albornoz (2000) donde aparecen una serie de estudios que permiten comparar el impacto del período neoliberal sobre la estructura de las industrias culturales del bloque. Asimismo, Othon Jambeiro (2000) realizó un análisis comparativo de la regulación existente en materia televisiva en el Mercosur, mientras que Octavio Getino (2000) examinó la estructura económica de las industrias culturales en el bloque regional. Si bien parten de una perspectiva que no está directamente vinculada a la economía política, los trabajos reunidos por Néstor García Canclini y Carlos Moneta en su libro *Las industrias culturales en la integración latinoamericana* (1999) complementan los estudios citados.

## **2. Incidencia de las nuevas tecnologías en la organización técnica, productiva, financiera o administrativa de las actividades económicas (incluyendo especialmente la cuestión laboral).**

La centralidad económica de los procesos y actividades culturales, comunicacionales e informacionales convocan crecientemente a investigadores latinoamericanos a analizar sus lógicas de funcionamiento tanto desde el plano conceptual como generando estudios de carácter empírico. Referentes como César Bolaño (2000, Mastrini y Bolaño, 1999; Bolaño y Herscovici, 2004), Guillermo Sunkel (Sunkel, 1999; Sunkel y Geoffroy, 2001b), Alain Herscovici (1994, 2004), Martín Becerra (2003), Luis Stolovich (Stolovich, Lescano, y Mourelle, 1997; Stolovich, 2002), o Delia Covi Druetta (Covi Druetta, 2004; Covi Druetta y Girardo, 2001) ponen el acento en las transformaciones que están teniendo lugar en el modo de producción de las industrias culturales. El influjo directo de estas actividades en el conjunto de los procesos productivos (sean o no comunicacionales) es el disparador del interés de muchos de los autores mencionados.



La transformación de los procesos y circuitos productivos, y las rutinas laborales afectadas por la diseminación *urbi et orbe* de las tecnologías convergentes que permiten procesar y comunicar volúmenes de información inimaginados hace solo cuarenta años son, entonces, sus principales temas, tal como sostiene Martín Becerra en el libro que sintetiza los aspectos teóricos de su tesis doctoral (Becerra, 2000). La naturaleza intangible de muchos de los intercambios económicos (básicamente los financieros) que afectan la estructura productiva y la *performance* de países y regiones enteras del planeta se retroalimenta con las tendencias globalizadoras del capital que también atienden, como objeto crítico de análisis, algunos de los autores de esta línea de aproximación a la Economía Política de la Comunicación.

La doble faceta de la comunicación que, como recurso es infinito pero que responde crecientemente a una lógica de intervenciones económicas –lógica que, paradójicamente, suele expandirse bajo la coartada de los bienes escasos–, se perfila como un instrumento ideal para abordar el análisis de los cambios sociales en curso.

En términos generales, puede apreciarse que no se encuentran muchos trabajos que estudien cómo las nuevas tecnologías afectan las rutinas productivas de las industrias culturales. Si bien puede señalarse que este es un déficit más global de la Economía Política de la Comunicación, es casi completa la ausencia de este tipo de estudios en América Latina.

### **3. Incorporación de dinámicas socioeconómicas a lo cultural, así como condicionamientos socioculturales y económicos.** Escribe Néstor García Canclini:

Las teorías culturales y artísticas (Bourdieu, Eco) demostraron largamente que la creación cultural se forma también en la circulación y recepción de los productos simbólicos. Es necesario, entonces, dar importancia en las políticas culturales a esos momentos posteriores a la generación de bienes y mensajes, o sea al consumo y apropiación de las artes y los medios masivos (García Canclini, 2004).

Los conceptos de hibridación y ecualización como funciones típicas de la intervención de las industrias de la cultura en la configuración de sociedades heterogéneas y contradictorias

a las que aluden frecuentemente las obras de García Canclini y George Yúdice (2002) permiten dar cuenta de esta tercera línea de trabajo que se aparta de los objetos y de las metodologías de estudio prototípicas de la Economía Política de la Comunicación. Sin embargo los autores mencionados, así como Omar Rincón (2006) o Germán Rey (2010) realizan contribuciones insoslayables a la hora de comprender las tensiones (marcadamente políticas) que se producen entre la estructura económica y las dinámicas socioculturales.

Puede considerarse a esta línea de exploración como un aporte que permite construir articulaciones entre los estudios de la cultura y los de la economía política en un mundo cuyos trazos de globalización son ineludibles para abordar las rutinas culturales de los diferentes grupos sociales, en las distintas latitudes. En palabras de Yúdice:

La noción de cultura como recurso implica su gestión, un enfoque que no era característico de la alta cultura ni de la cultura cotidiana, entendida en un sentido antropológico. Y para complicar aún más las cosas, la cultura como recurso circula globalmente, con creciente velocidad (Yúdice, 2002: 16).

#### **4. Industrias culturales (en tanto que complejos económicos y tecnológicos integrados) más allá de los análisis de las relaciones de propiedad.**

El estudio de las industrias culturales en América latina, que tuvo sus inicios en el trabajo señero de Antonio Pasquali en la década del '60 (1963), cuenta con una vasta tradición. Si, como señalara oportunamente Muraro (1987), durante gran parte de la década del '70 existió una fuerte tendencia a realizar una aproximación instrumental a la economía de las industrias culturales con el objetivo de analizar la matriz ideológica de los mensajes televisivos a través de estudios de propiedad, a partir de los '90 aparece y se consolida una corriente que busca comprender las dinámicas económicas involucradas en la producción cultural. Por supuesto, esto no supone abandonar la vinculación entre las relaciones de poder y la producción cultural aunque ésta deja de ser considerada como un mero factor de reproducción ideológica.

En este punto, es posible distinguir estudios teóricos, empíricos o de análisis de caso que ilustran el funcionamiento de las industrias culturales no solo tomando en consideración su

estructura de propiedad y las mutaciones de escala registradas en los últimos quince años a partir de los procesos de transferencia de activos estatales al capital privado, sino también sus políticas de programación y sus estrategias de consolidación de posiciones dominantes en mercados de accesos restringidos.

Un primer trabajo destacado es el análisis del mercado televisivo en Brasil realizado por César Bolaño (Bolaño, 1988), quién luego ha actualizado dicha investigación trabajando en conjunto con Valerio Brittos (Bolaño y Brittos, 2007).

En la Argentina, quien más ha avanzado en el estudio de la estructura económica de las industrias culturales ha sido sin duda Octavio Getino (1995, 2000). Sus investigaciones permanentemente procuran dar cuenta de las particularidades económicas de las industrias culturales, de las dificultades para su consolidación en un mercado de tamaño medio como el argentino y de la necesidad de implementar políticas públicas que estimulen su desarrollo. Su trabajo constituye un antecedente indispensable para esta tesis.

Desde una perspectiva teórica diferente, más cercana a los estudios neoclásicos, se destaca el esfuerzo del uruguayo Claudio Rama por sistematizar las principales características de la producción, demanda y financiamiento de la cultura. Este autor es particularmente crítico con algunos de los fundamentos de la escuela crítica:

El instrumental marxista no se ajusta al análisis cultural económico en la medida que define el valor en el ámbito del trabajo concreto o socialmente necesario; mientras que, en la producción cultural, como vamos a analizar, el valor se determina casi exclusivamente desde el lado de la demanda y toma en cuenta factores como la subjetividad de los gustos y modas (Rama, 2003: 18).

Si bien el texto de Rama acierta en identificar uno de los problemas de la aplicación problemática de las herramientas marxistas, el tema ha sido objeto de debate al interior de esta corriente de pensamiento; su argumento presenta la debilidad de unificar el conjunto de la producción cultural, desestimando la particularidad de las industrias culturales.

El tema-problema de la concentración también detenta una larga tradición en la región. Sin embargo, recién a comienzos de la década del '90 un estudio sistematizó el análisis macro y

mesoeconómico de los grupos económicos, así como sus estrategias. Con una propuesta vinculada al relevamiento empírico de los niveles de concentración se ha realizado una investigación sobre estructura y niveles de concentración de las industrias culturales en América Latina.

Se ha procurado consolidar información básica para poder, en el futuro, vincular la estructura de la propiedad al problema del pluralismo informativo (Mastrini y Becerra, 2006). También se ha estudiado el proceso de concentración en la gran mayoría de los países de América Latina donde se aplicó el indicador CR4 como base para un estudio comparado a nivel continental (Becerra y Mastrini, 2009). Todos estos trabajos han constatado el altísimo nivel de concentración de las industrias culturales en América Latina en la primera década del siglo XXI.

Crecientemente, en diversos países surgen aportes realizados a partir del estudio de la estructura comunicacional. En este sentido, cabe mencionar los equipos de investigación dirigidos por José Carlos Lozano Rendón (Instituto Tecnológico de Monterrey) y Enrique Sánchez Ruiz (Universidad de Guadalajara) en México. En Chile, Guillermo Sunkel aplicó la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación al fenómeno de la concentración de la propiedad de los medios (Sunkel y Geoffroy, 2001a). Los trabajos del recientemente fallecido Luis Stolovich también aportan una mirada renovada a la relación entre economía e industrias culturales sobre las políticas audiovisuales y a la estructura económica de la cultura en Uruguay (Stolovich, 2002). Finalmente, en el caso brasileño hay que reseñar una vez más los aportes del texto compilado por Valerio Cruz Brittos y César Bolaño sobre el grupo Globo (2005).

## **5. Política y legislación sobre industrias culturales: el desafío del pluralismo y la diversidad en el contexto de la convergencia tecnológica y la concentración económica.**

Otro lugar donde los estudios de Economía Política de la Comunicación han recuperado un importante nivel de intervención es en el terreno de las políticas de comunicación. No podía ser de otra manera, dado que los cambios en la legislación de las industrias culturales

han acompañado su vertiginosa transformación económica. En este sentido, cabe destacar que los nuevos estudios en la materia han superado determinismos propios de algunos trabajos de la década del '70, desarrollando el problema en forma más compleja y más articulada con otras problemáticas.

En Brasil existe un importante equipo de investigación liderado por el profesor Murilo César Ramos en la Universidad de Brasilia, que ha producido importantes aportes sobre las nuevas formas de regulación en materia audiovisual y de telecomunicaciones. Otras investigaciones importantes son la de Anita Simis vinculada a la industria del cine (Simis, 2005) y la de Valerio Brittos (2009) en materia de televisión. Otro aporte importante es el del profesor Othon Jambeiro (2000), que ha actualizado el debate en torno a las políticas de comunicación en el Mercosur y ha configurado un mapa de las similitudes y diferencias en los marcos regulatorios de los países que lo componen.

En Argentina, un trabajo coordinado por Luis Albornoz ha contribuido a reconstruir la historia de las políticas de comunicación en el país, con especial énfasis en la década del '90 (Albornoz, 2000).

Aunque pueda resultar curioso, algunas de las miradas más interesantes sobre las políticas de comunicación en América Latina fueron producidas fuera de la región. En este sentido, aportes muy interesantes con miradas globales son los trabajos de John Sinclair (1999) sobre la televisión latinoamericana y el de Elizabeth Fox y Silvio Waisbord (2002), que sirve para presentar un cuadro comparativo de la situación de los principales países de la región en materia de políticas de comunicación. En la mayoría de los casos, los autores previenen sobre la falta de mecanismos democráticos en la definición de las iniciativas en el área.

Más recientemente, han comenzado a producirse análisis muy significativos sobre los nuevos criterios de políticas de comunicación que han surgido desde los gobiernos de izquierda moderada o “progresistas”. Si bien estos trabajos escapan al recorte temporal de la presente tesis, dan cuenta de la vitalidad de los estudios de economía política en la región. Uno de ellos es el Denis de Moraes (2011).

Del repaso general de los trabajos producidos desde los estudios de Economía Política de la Comunicación en América Latina podemos concluir que se ha producido un importante avance en materia de producción de conocimiento de la relación entre economía y comunicación. En primer lugar, se ha superado la aproximación instrumental realizada por los estudios de comunicación a la estructura económica de las industrias culturales con el objetivo de inferir la intencionalidad de los mensajes. Por otra parte, los estudios de Economía Política de la Comunicación presentan una creciente amplitud que abarca el tradicional estudio de la estructura de las industrias culturales, las transformaciones en el sistema productivo y las políticas de medios, pero que también busca indagar en la incidencia de los desarrollos tecnológicos y en cómo las tendencias generales de la economía impactan específicamente en el área de la cultura.

De todas formas, en relación a los puntos presentados por Muraro, todavía son escasos los trabajos referidos a los problemas más específicos de la economía de la comunicación, sobre todo los referidos a la socialización de los agentes económicos, a las modalidades cambiantes de producción, diseminación y apropiación de tecnologías convergentes, a la incidencia de los cambios en la agenda gubernamental y en el comportamiento estratégico de las industrias culturales, y a la producción de saberes a partir de la realización de estudios de tipo empírico y comparativo.

Por supuesto, esta síntesis no da cuenta de todas las investigaciones vinculadas a la economía política en la región dado que no es ese el objetivo. Sólo se procuró sintetizar las principales líneas de investigación con una propuesta teórica y metodológica común a la presente tesis. Los trabajos que aporten específicamente a determinados puntos de esta investigación serán estudiados con detalle más adelante.

## **2.4 Un concepto clave para la Economía Política de la Comunicación: las industrias culturales**

Luego de recorrer los principales trabajos vinculados a la Economía Política de la Comunicación, se considera significativo abordar un concepto que marca al conjunto de las investigaciones arriba resumidas, como es el de industrias culturales.

En efecto, la noción de industrias culturales resulta fundamental para la Economía Política de la Comunicación porque ha servido históricamente para delimitar su campo de estudios. Claro que el concepto tiene un origen anterior al de la propia EPC, y reconoce su primera enunciación en los trabajos de Adorno y Horkheimer. Estos filósofos alemanes, emigrados a Estados Unidos para escapar del nazismo, se vieron sorprendidos por la maquinaria de producción cultural de su país de acogida.

Si bien la mirada de Adorno y Horkheimer (1972) ha sido criticada por pesimista y elitista a la vez, desde nuestro punto de vista es muy significativa porque por primera vez, se sistematiza la idea de que la cultura puede ser producida de forma industrial. Hasta entonces, la cultura había permanecido por fuera de las lógicas de reproducción del capital y, en todo caso, era visualizada como una producción artesanal que tomaba parte en la reproducción ideológica y social aunque, como no podía ser de otra manera, tenía una base material. Para Adorno y Horkheimer, la cultura tenía además un potencial liberalizador que permitía la expresión de libertad de los individuos. Su pesimismo se derivaba de que veían en el proceso de industrialización la pérdida del potencial liberalizador de la cultura, mientras que su elitismo se vinculaba a que no concedían a los productos culturales vínculo alguno con el arte.

Como es sabido, esta posición no fue compartida por el conjunto de la Escuela de Frankfurt y ya antes, Walter Benjamin en su clásico trabajo “La obra de arte en la era de la reproducción mecánica”, no solo encontraba obras de arte en trabajos cinematográficos y fotográficos, también destacaba la capacidad de ciertos productos culturales para estimular la mirada de otros consumidores culturales (Benjamin, 1933/1981).

Más allá de estas discusiones, lo más significativo de la revelación central de Adorno y Horkheimer es que el modo industrial de producción produce como resultado una cultura masiva que lleva incorporado el sello del proceso industrial: serialización, estandarización, división del trabajo, definición del proceso de trabajo por el capital, y criterios de mercado. Para Adorno y Horkheimer, el concepto de Industria Cultural resultaba útil para rechazar el concepto de cultura de masas, ya que era claro que no se trataba de un arte que naciera de las masas mismas. Pero en su intento por caracterizar este nuevo proceso de producción cultural, los autores no abordaban específicamente los procesos de producción. Esta falta de análisis de la producción cultural capitalista fue cuestionada por Nicholas Garnham (1985) en su trabajo fundacional de la Economía Política de la Comunicación. Desde nuestra perspectiva, la posición de Adorno y Horkheimer constituye un decisivo aporte al estudio de la producción cultural al enunciar por primera vez la transformación más importante de sus lógicas productivas en el último siglo. Como todo trabajo pionero, presenta limitaciones pero ha sido un aporte fundamental para la comprensión del proceso. Esto ha sido destacado por Mattelart, quien advierte que:

Al referirse a la industria cultural en singular, Horkheimer y Adorno designan un movimiento general de la cultura. Señalan la imbricación entre ésta última, la tecnología, el poder y la economía. No se detienen en aprehender esta producción como un conjunto diversificado y contradictorio de componentes industriales (libro, radio, cine, disco, etc.) concretos que ocupan un lugar determinado en la economía. Igualmente, para hablar de relaciones entre el poder y la cultura, no se interesan en absoluto en el modo de institucionalización (público/privado, por ejemplo) que implica esta producción. Su verdadero objetivo es la cultura de masas. El concepto de la industria cultural solo está ahí para apuntalar al otro. De hecho, lo que describen son los efectos de la industria cultural sobre la producción en sí. Una cultura hecha con una serie de objetos que llevan la impronta de la industrialización, división del trabajo. Ahí es donde localizan la disolución de la idea de cultura (Mattelart, 2006a: 61).

La noción de industria cultural fue utilizada mayoritariamente por la escuela crítica. Por ejemplo, en América Latina, Antonio Pasquali introdujo a mediados de la década del '60 el concepto de industria cultural (y la escuela de Frankfurt en general) con su clásico trabajo "Comunicación y cultura de masas" (Pasquali, 1963). Sin embargo, no va a ser hasta



mediados de la década del '70 cuando la noción cobra fuerza y se expanda internacionalmente. Como señala Gaëtan Tremblay (2011), en un contexto de desarrollo de nuevos medios y tecnologías de comunicación con procesos de mercantilización de la producción cultural muy avanzados, aparece el concepto de industrias culturales. Con la enunciación en plural se pone de relieve, como señalan Miège y Zallo, la diversidad de sectores económicos implicados en la producción cultural que tienen sus propias especificidades pero, a la vez, desaparece el acento crítico, pesimista y peyorativo.

Las industrias culturales comienzan a ser reivindicadas como parte del desarrollo económico general y su estudio es abordado por instituciones como la UNESCO que, a principios de la década del '80, publica un libro con el significativo título de “Industrias culturales: el futuro de la cultura en juego” en el que se integran trabajos desde perspectivas muy amplias, tanto críticas como no críticas. Allí aparece una definición provisoria donde se destaca que las industrias culturales están constituidas por los distintos tipos de industrias que comparten el hecho de reproducir una obra a partir de procedimientos industriales. A continuación, se destaca el carácter comercial y las estrategias económicas que guían las industrias culturales, incluso relativizando su finalidad cultural. De acuerdo a este trabajo,

Se estima, en general, que existe una industria cultural cuando los bienes y servicios culturales se producen, reproducen, conservan y difunden según criterios industriales y comerciales, es decir, en serie y aplicando una estrategia de tipo económico, en vez de perseguir una finalidad de desarrollo cultural (UNESCO, 1982).

Cuando en la década del '70 se definieron las bases teórico-metodológicas de la economía política, no hay duda de que las industrias culturales ocuparon un lugar central. Los trabajos de Garnham, Murdock y Golding plantean analizar el papel de las industrias culturales en el capitalismo, especialmente considerando su doble rol fundamental en el proceso de valorización del capital pero también por su participación en el proceso de reproducción ideológica y social. Por su parte, tanto en los trabajos de Miège y su equipo como en los de Patrice Flichy se analiza por primera vez en profundidad cómo el campo de la producción cultural no escapa a las reglas fundamentales de la economía capitalista (por supuesto, en su

parte industrializada). Para la Economía Política de la Comunicación, desentrañar las lógicas políticas, económicas y sociales presentes en las industrias culturales se torna una tarea central. Esto lo destaca muy claramente Gaëtan Tremblay:

La actitud escandalizada frente a la invasión de las técnicas industriales en el campo cultural dio paso a una fría constatación sociológica: los artistas, aunque los pensemos con una cierta mitología, no viven fuera de este mundo y están sometidos a las adversidades sociales y económicas que caracterizan a la sociedad en la que evolucionan. La tarea de los investigadores es desbrozar las particularidades de la expansión económica capitalista en este nuevo campo de valorización. Pese a esto, la perspectiva crítica no cambia, sí cambia el marco problemático: de ético-filosófico pasa a ser socio-económico (Tremblay, 2011: 113).

Una vez reconocida la centralidad de las industrias culturales, uno de los desafíos de la economía política fue constatar las particularidades de su forma económica. Rápidamente se tornó evidente que muchos de los principios económicos desarrollados tanto por la economía clásica y neoclásica como por la crítica de la economía política marxista no se amoldaban a las industrias culturales. Así, quienes iniciaron dicha tarea enfrentaron dificultades como las que presenta el trabajo creativo que incluso limita la capacidad de introducir relaciones salariales; la parcial capacidad para aplicar teorías marginalistas, la escasa relación entre costo de producción y precio, los problemas para valorizar capitales y la gran cantidad de productos culturales que no se realizan en el mercado son, entre otras, características específicas de las industrias culturales. Las formas económicas de las industrias culturales se analizan en profundidad en el próximo capítulo que trata sobre la concentración de la propiedad, proceso que deriva en gran medida de las lógicas económicas del sector.

Sin embargo, sí parece oportuno revisar cómo se ha definido a las industrias culturales desde la perspectiva crítica de la Economía Política de la Comunicación. Gaëtan Tremblay ha definido a las industrias culturales de la siguiente manera:

Las industrias culturales pueden, entonces, ser definidas como el conjunto en constante evolución de las actividades de producción y de intercambios culturales sometidas a las reglas de la comercialización, donde las técnicas de producción

industrial son más o menos desarrolladas, pero donde el trabajo se organiza cada vez más en el modelo capitalista de una doble separación entre el productor y el producto, entre las tareas de creación y ejecución. De este doble proceso de separación resulta una pérdida creciente del control de los trabajadores y artistas sobre el producto de su actividad (Tremblay, 1990).

Como el mismo autor destaca, esta definición tiene el mérito de distinguir entre mercantilización e industrialización, reconociendo que una parte de la producción de las industrias culturales continúa siendo elaborada de forma artesanal. Nunca se insistirá lo suficiente en que la industrialización de la cultura se da de forma tardía y parcial. La definición de Tremblay sí deja claro el rol subordinado de los trabajadores culturales tanto en el proceso de comercialización, como en el de apropiación de los resultados económicos de su actividad. Unos años antes Ramón Zallo, había definido a las industrias culturales como:

Un conjunto de ramas, segmentos y actividades industriales productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinado finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social (Zallo, 1988).

Esta definición de Zallo, que retomamos a lo largo de esta tesis, tiene el gran mérito de articular las lógicas económicas con la función simbólica de las industrias culturales. Zallo engarza un conjunto de elementos que están presentes en la producción industrial de la cultura. Dicho de otra manera, gran parte de los elementos conceptuales que conforman la definición se encuentran presentes en otros sectores industriales, pero todos juntos solo están presentes en las industrias culturales.

Más recientemente, Zallo, además de señalar su preferencia por denominar al campo de estudios como economía crítica de la cultura y la comunicación en reemplazo de economía política, ha actualizado su definición y propone, de forma más abarcadora y compleja, considerar a las industrias culturales de la siguiente manera:

Como objeto de una ciencia social como la economía, los contenidos culturales comunicados nacen de actos de creación simbólica, implican procesos de trabajo y

valorización peculiares por su propia naturaleza, suponen siempre algún proyecto estético y comunicativo independientemente de su calidad, se pasan en objetos o servicios culturales y comunicativos que son demandados por tales y tienen una eficacia social en el lado de la percepción social en forma de disfrute, conocimiento y vertebración social (Zallo, 2007: 219-220).

Más adelante agrega:

Una economía de valores intangibles o simbólicos generados por trabajos creativos, en forma de bienes o servicios individualmente insustituibles y en permanente renovación de contenidos o de interpretaciones. Es una economía de oferta múltiple, que crea la demanda y que tiene una funcionalidad y eficacia social más allá de su valor económico. Su valor material e intelectual tiende a decrecer históricamente pero, en cambio, tiende a incrementarse el coste de la exclusividad, de la complejidad, y de la notoriedad, con lo que el coste marginal en general tiende a cero y hay una amplia gama de costes hundidos, así como una incertidumbre sobre el resultado de la puesta en valor. Tiene amplias zonas de bien público, también tiene mercados imperfectos y una inevitable presencia de las Administraciones públicas. Todo ello permite considerar económicamente a la cultura como un sector con ramas, subsectores y actividades auxiliares (Zallo, 2007: 230).

En esta segunda definición del objeto de estudio, Zallo incorpora varias de las especificidades económicas de las industrias culturales. Particularmente, le interesa destacar el modo en que resalta como inevitable la intervención del Estado en el propio desarrollo de los mercados culturales. Esta incorporación es significativa para la presente tesis, dado que uno de los objetivos es analizar la intervención del Estado argentino en la reconfiguración de la industria televisiva.

Si bien se considera que ambas definiciones de Zallo son altamente explicativas del fenómeno analizado, entendemos que la primera sintetiza de manera clara y suficiente los rasgos comunes de las industrias culturales y sus funciones en la sociedad capitalista.

En la primera década del siglo XXI, es decir, fuera del período analizado por esta tesis, ha surgido con fuerza el concepto de industrias creativas. A partir de ideas provocativas como las de Richard Florida (2002), el concepto cobró impulso cuando fue adoptado y mundialmente difundido por el gobierno “New Labour” de Tony Blair en el año 2000. Según sus impulsores, las industrias creativas tienen su origen en la creatividad y las

habilidades que pueden potenciar riqueza y creación de empleo y la explotación de la propiedad intelectual. Su alcance es amplio e incluye a la publicidad, el cine, la arquitectura, el arte, el diseño, la moda, el software, la música, la televisión y la radio, entre otras.

El concepto de industrias creativas y su alcance son de una amplitud tal que su capacidad explicativa resulta limitada al perder unidad los objetos alcanzados. Desaparece la especificidad cultural y es reemplazada por la creatividad en un planteo demagógico que procura una inclusión ficticia. El real objetivo de este giro conceptual es el de poner a estas industrias en el centro de las políticas industriales y de empleo. El concepto no solo ha perdido su capacidad explicativa sino toda opción crítica. Una crítica interesante es aportada por Justin O'Connor quien señala:

La capacidad de las estructuras corporativas de las industrias culturales de absorber los nuevos desafíos digitales y mediáticos, y la rapidez con la que los nuevos actores se integran; la asociación del trabajo creativo con nuevas formas de explotación; la absorción de las industrias creativas en el desarrollo inmobiliario y la escasez de recursos intelectuales y financieros que los gobiernos municipales (con algunas excepciones) ponen en su desarrollo, todo ello, ha socavado en gran medida las energías transformadoras con las que fue recibida en un principio la idea de industrias creativas (O'Connor, 2011: 45).

La gran mayoría de los investigadores vinculados a la Economía Política de la Comunicación ha rechazado la noción de industrias creativas. Recientemente, un libro editado por Enrique Bustamante (2011b) reúne las principales críticas de destacados académicos Bernard Miège, Nicholas Garnham, Giuseppe Richeri, Philip Schlesinger, Gaëtan Tremblay, Ramón Zallo y el propio Bustamante.

En una intervención moderada, Zallo destaca que el concepto de economía creativa puede ser útil para pensar sinergias con otros sectores o incluso puede representar un macro sector útil para el desarrollo y la planificación territorial. Pero resulta incorrecto si se generaliza o se borra la especificidad de la cultura. Particularmente, resulta poco útil para el ámbito académico, dado que no es posible entonces delimitar su objeto de estudio y elaborar taxonomías científicas o estadísticas (Zallo, 2007).

## 2.5 Una nota sobre los aportes desde los límites: neoclásicos, estudios culturales y políticas públicas pluralista

Si bien es claro que la Economía Política de la Comunicación parte de postulados teóricos que se oponen a la escuela económica neoclásica, resulta importante considerar aportes de los estudios de economía de la cultura y de los de empresa informativa al conocimiento de las industrias culturales.

Como ha sido señalado, para los economistas neoclásicos el área de la cultura y la comunicación no mereció mayor interés hasta bien entrado el siglo XX. Recién en 1988 Robert Picard, uno de los académicos más influyentes en el área, lanzó el *Journal of Media Economics*. Años antes, encontramos trabajos más vinculados a la economía de la cultura como el ya mencionado de William Baumol sobre los problemas inflacionarios en las artes performativas, o los de Fritz Machlup y el premio nobel de Economía Kenneth Arrow, sobre los flujos informacionales en el capitalismo. Más recientemente se destaca el trabajo del australiano David Thrsoby.

Para los neoclásicos, la información y la comunicación representan, desde el punto de vista teórico, la condición de existencia y de funcionamiento del mercado. Para esta escuela, la transmisión de información más eficiente es realizada en los mercados competitivos a partir de la formación de los precios. De esta forma, la información es concebida como un bien libre, o sea un bien cuyo acceso es gratuito para el conjunto de los agentes económicos. Sin embargo, reconocen que cuando existen "imperfecciones" de mercado, marcadamente imperfecciones en términos de precios, la información se torna un bien escaso y adquiere un costo. Así, nace la industria de la información. La imperfección de la información puede generar rigidez de ciertos precios que provocan desequilibrios acumulativos y apartan al sistema de la situación óptima. Ramón Zallo da cuenta con mayor precisión cronológica de los aportes neoclásicos y aprecia que:

Dentro de la economía convencional se darán dos orientaciones: por una parte un enfoque macro, iniciado por F. Machlup quién intentará evaluar el peso que la información ostenta en el PBI, así como la población activa implicada. Este enfoque generará importantes desarrollos. La OCDE asumirá estos enfoques de modo que

podiera compararse la economía informacional de los países desarrollados. Por otra parte un enfoque micro y de reajuste de la teoría económica convencional. Arrow entenderá la información como un factor de incertidumbre en la eficiente asignación de recursos, lo que ponía en crisis los modelos de equilibrio general basados en el conocimiento perfecto. Otros entenderán que hay un mercado de la información y la incorporarán al centro de la teoría neoclásica. Considerarán la información como un bien no gratuito, imperfecto como mercancía y central para la toma de decisiones. (...)

Sin embargo, en los '80 la economía neoclásica generará abundante literatura sobre los impactos económicos de las tecnologías de la información, como supuesta precondition de la modernización” (Zallo, 1992: 24-25).

Ya en el campo específico de la economía de la cultura, David Throsby se ha destacado por investigar el rol económico de los artistas, así como las políticas culturales con el objetivo de establecer como el estado puede contribuir a mantener un sistema cultural sustentable. Cabe destacar que, a diferencia de varios de sus colegas, Throsby incluye dentro de sus preocupaciones al conjunto de las industrias culturales. Para Throsby las industrias culturales tienen como particularidad que “los bienes y servicios culturales suponen creatividad en su producción, incorporan un cierto grado de propiedad intelectual y transmiten un significado simbólico” (Throsby, 2001: 127)

Para otros académicos neoclásicos, entre los que se puede mencionar a la francesa Françoise Benhamou (1997), la radio y la televisión no forman parte de la economía de la cultura, dado que se basan en modos de producción y consumo específicos. Para la académica gala, las industrias culturales deben ser analizadas en el campo de la economía industrial. Es aquí donde se nota un cierto énfasis economicista e incluso elitista de algunos autores neoclásicos que no terminan de comprender el fenómeno de la producción cultural en su etapa masiva. En términos generales, su aporte es significativo cuando analiza problemas de economía de la cultura como el de los costos hundidos y las largas inversiones, las particularidades de las remuneraciones y su incertidumbre, el fenómeno de las utilidades marginales crecientes y la importancia de las ayudas públicas y privadas. En este último punto aparece una nueva divergencia, dado que el tema de la ayuda es presentado solo como un problema económico de condición de subsistencia de la

producción cultural y no como un problema político de democratización de la producción el acceso de los bienes culturales.

Robert Picard se ha especializado en el terreno de la economía de los medios, donde ha trabajado en el análisis meso y microeconómico de los medios. Para esta tesis, son más importantes los trabajos de Alan Albarran (1996) y Eli Noam (2009), quienes han abordado específicamente el problema de la concentración. A modo de introducción, se puede señalar que para esta escuela la concentración no es el mayor problema que deben enfrentar las industrias culturales. Nuevamente, se trata más de un problema económico que político. Su caracterización señala que las industrias culturales procuran superar los riesgos e incertidumbres significativos del sector aumentando el número de productos ofrecidos y administrando su distribución. Las grandes empresas se protegen de eventuales fracasos mediante políticas de concentración y dejan por cuenta de las pequeñas empresas el riesgo de la innovación. De esta forma, la oferta está estructurada en torno a los grandes oligopolios y a un sector periférico. Las grandes firmas dominan las redes de distribución y constituyen el núcleo central del oligopolio.

En España, los estudios vinculados al área neoclásica históricamente desarrollados por Alfonso Nieto se han reconocido en las asignaturas de empresa informativa, que destacan el doble valor de las industrias de la información al observar “la situación de dominio intelectual, consecuencia de una capacidad empresarial informativa, que otorga a su titular la capacidad de influir directamente en personas e instituciones” (Nieto y Iglesias, 2000: 98). En el área de concentración de medios se destacan los trabajos de Alfonso Sánchez Tabernero quien no tiene una visión crítica del proceso:

El crecimiento empresarial también proporciona las ventajas propias de las economías de escala. El incremento de unidades vendidas disminuye el coste unitario de los productos porque el coste fijo se distribuye entre un mayor volumen de fabricación. De este modo, en los negocios con costes fijos muy elevados —como sucede en la prensa diaria, en la gestión de los sistemas de televisión por cable y por satélite y en la producción audiovisual— las grandes compañías tienden a acaparar una parte creciente del mercado (Sánchez Tabernero, 2000: 305).



Como se ha visto, en América Latina ha predominado la tradición crítica. Sin embargo, en los últimos años han comenzado a encontrarse seguidores en la dirección neoclásica como el colombiano Omar López Olarte, quien trabaja directamente en la línea de Picard para analizar la estructura del sector cultural en su país (López Olarte, 2004). En Argentina, se destaca el trabajo de Ethel Pis Diez, quien ha realizado un pormenorizado estudio del mercado de las revistas desde la perspectiva neoclásica siguiendo la perspectiva microeconómica de análisis sectorial basada en la línea de estudios de empresa informativa de Alfonso Nieto (Pis Diez, 2008).

Otro aporte significativo para esta tesis es la llamada escuela pluralista de políticas públicas de comunicación. En esta línea de estudios ubicamos al *Euromedia Research Group* y los trabajos de Dennis McQuail y Jan van Cuilemburg, que son muy tenidos en cuenta a la hora de caracterizar el comportamiento del Estado en la reestructuración de las industrias culturales a partir de la década del '80. La gran diferencia en este tipo de estudios radica en que la escuela de políticas públicas pluralistas parte de la opinión de que una multiplicidad de participantes relativamente iguales está directamente involucrada en el proceso político. La Economía Política de la Comunicación se ha preocupado más por mostrar la capacidad de incidencia del capital concentrado sobre el proceso político. De hecho, en la presente tesis, si bien se retoman estudios de la escuela pluralista para analizar los procesos políticos acaecidos en la década del '90, se parte del supuesto de que el proceso fue guiado por una conjunción de intereses entre un sector del capital concentrado y grupos muy pequeños de poder político.

Kenneth Dyson y Peter Humpreys aportan un riguroso análisis de las tendencias regulatorias en el período neoliberal, y de la relación entre el Estado y el mercado en los '90, desde la perspectiva del análisis organizacional (Dyson, 1988; Dyson y Humphreys, 1990). El concepto de re-regulación que estos autores aportan resulta muy útil para analizar las transformaciones del sector televisivo en Argentina en la década del '80.

Otra línea de investigación que constituye un aporte crítico indispensable aunque se sitúe en los márgenes de la Economía Política de la Comunicación es el de Jean Claude

Burgelman, un destacado investigador de la estructura del sector audiovisual en Europa. En los últimos años ha concentrado su esfuerzo intelectual en considerar el impacto de la llamada sociedad de la información en el conjunto de las industrias culturales. En particular, en esta tesis se consideran con atención los aportes a una investigación realizada con sus colegas Van Audenhove, Nulens, y Cammaerts donde observó las estrategias del tercer mundo frente a los desafíos planteados por la Sociedad de la Información (Van Audenhove, BurgelmanJean-Claude, Nulens, y Cammaerts, 1999).

Finalmente, cabe destacar el aporte de los Estudios Culturales a una mayor y mejor comprensión de los procesos comunicativos. En este sentido, se destaca el reconocimiento a la producción cultural alternativa de los sectores subalternos. Esto no implica desconocer que la relación entre la Economía Política de la Comunicación y los estudios culturales se ha tornado conflictiva. La polémica se ha visto claramente reflejada en el libro colectivo editado por Marjorie Ferguson y Peter Golding en el que hay fuertes cruces entre Nicholas Garnhaam, Todd Gittlin y Jin McGuigan por el lado de la economía política, y David Morley y Ángela McRobbie por el lado de los estudios culturales (Ferguson y Golding, 1998). Si bien puede considerarse que ambas corrientes académicas parten del proyecto común de oposición a las tesis behavioristas así como de un manifiesto proyecto político compartido de revalidación de la clase trabajadora, en las últimas décadas se han puesto de manifiesto diferencias especialmente metodológicas. No es intención de esta tesis reseñar esos debates, solo se indicará que mientras la economía política se ha concentrado en análisis de tipo macro económico y social, los estudios culturales han optado por enfoques más cercanos a la antropología. Y si bien desde la economía política se han elogiado los trabajos de Raymond Williams, E.P. Thompson y Stuart Hall por su rescate de la cultura ordinaria y el análisis de la confrontación y resistencia de las clases populares, también se ha criticado que los últimos desarrollos de los estudios culturales se han visto acompañados por el olvido de temas como la clase y el poder. El trabajo de Mosco propone articular estas perspectivas, pero su propio trabajo no termina de realizar esta tarea:

Los estudios culturales recuerdan a la economía política que la sustancia de su trabajo, el análisis de la comunicación, tiene sus orígenes en las necesidades, los objetivos, los

conflictos, los fracasos y los logros de la gente corriente que intenta dar sentido a su vida, incluso cuando se enfrentan a un mundo institucional y simbólico que no es completamente de su propia producción y que, de hecho, aparece más a menudo como una fuerza extraña fuera de su propio control.

Los estudios culturales también han contribuido a la expansión del trabajo crítico más allá del análisis de clase para incluir investigación inspirada en el feminismo y por aquellos movimientos más recientes comprometidos socialmente, por ejemplo, con la paz y el medio ambiente. Este trabajo ha servido para recordar a la economía política que, aunque la clase social es una línea divisoria central, o, desde la perspectiva aquí adoptada, un punto de entrada, las múltiples jerarquías superpuestas constituyen el proceso de estructuración” (Mosco, 2009: 363)

En esta tesis los aportes de los estudios culturales tendrán una presencia menor que los de las otras escuelas o corrientes reseñadas en este apartado pero aquellos que resulten significativos para el conocimiento de la televisión y sus públicos serán retomados oportunamente.

## **2.6 A modo de síntesis: líneas de investigación actuales de la economía de los medios como base para el estudio de la televisión**

Una vez que se han revisado las principales líneas de la economía política, abordado la definición de industrias culturales y repasado los vínculos con otras corrientes académicas, procuraremos esquematizar dichos aportes y ubicar a la tesis dentro de un marco epistemológico.

Como se ha señalado, el objeto general de estudio de la Economía Política de la Comunicación se centra en las relaciones sociales, particularmente las relaciones de poder que constituyen la producción, distribución y consumo de los bienes simbólicos. Este recorte adquiere relevancia si se considera su doble dimensión: por las nuevas condiciones que se le presentan a las producciones culturales en tanto producto de una industria y, paralelamente, y por las particularidades que adquiere un sector industrial muy específico como es el cultural. El desarrollo actual del sistema capitalista, que otorga una dimensión central a la información y la cultura, amplía el poder explicativo de la Economía Política de

la Comunicación y revela su importancia tanto en el interior del campo de la Economía Política, como en el de las Teorías de la Comunicación. En este apartado se definen los puntos principales de un programa de intervención de la economía política para investigar la dimensión actual de las industrias culturales.

En su tesis doctoral, Martín Becerra (2000: 69) identifica cuatro corrientes de estudio e investigación vinculadas a la relación entre economía e industrias culturales:

- i. En primer lugar se sitúa la corriente que desde los años cincuenta se abocó a la investigación de la estructura económica cambiante de los países centrales, cuya fuente de riqueza y de ocupación laboral provenía cada vez en menor medida de la industria con la centralidad de la información en él. Entre los autores más destacados se encuentran Daniel Bell (1977), Alain Touraine (1971), Zbigniew Brzezinski (1979) y Alvin Toffler (1980).
- ii. La segunda tendencia está conformada por los estudios prospectivos encargados por distintos gobiernos de los países centrales acerca del sentido de los cambios tecnológicos a partir de los años setenta, las dimensiones de participación y la concentración de carácter oligopólico en las actividades informacionales. La administración Clinton-Gore tomó las autopistas de la información como un verdadero eje de acción. Asimismo, la Unión Europea encontró revulsivo el tema de la Sociedad de la Información, para reclamar la sinergia entre las fuerzas privadas y públicas en la construcción de un modelo basado inicialmente en el Libro Blanco Crecimiento, Competitividad y Empleo.
- iii. Una tercera corriente, cuya producción ha crecido en los últimos años, está referida al análisis de las políticas de comunicación, los actores que las ejecutan y su relación con el mercado. La dimensión eminentemente política de la comunicación y la dimensión eminentemente comunicacional de lo político fue abordada entre otros por Antonio Pasquali (1990), Enrique Bustamante (1997), Miquel de Moragas i Spa (1985-1986), Giuseppe Richeri (1996).

- iv. En los últimos años se advierte, asimismo, un incremento de la producción en investigación crítica sobre las transformaciones en curso. Esta corriente comparte planteos y autores con la reseñada anteriormente y se identifica con los estudios descriptos en el apartado 1.2. Referentes como Vincent Mosco (1996), Herbert Schiller (1989), Armand Mattelart (1998), Gaetan Tremblay (1997), Nicholas Garnham (1990, 1996), Bernard Miège (1997), Ramón Zallo (1992) y César Bolaño (1998) ponen el acento tanto en la genealogía como en las consecuencias que suponen las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas de las industrias culturales en el último cuarto del siglo XX.

Las últimas dos tendencias de análisis presentan un cuadro conceptual heterogéneo en sus fundamentos y conclusiones pero riguroso y aplicable en la aproximación al objeto de estudio de esta investigación. Según los aportes reseñados más arriba, las siguientes matrices teóricas resultan indicadas para realizar un análisis económico de las actividades ligadas al campo de la información y de la comunicación:

- i. La neoclásica, que se preocupa especialmente por el papel de la información en el desarrollo de los mercados y la microeconomía de los medios. Varios de sus trabajos han cuestionado la ineficiencia de las diferentes formas de intervención pública en relación a las industrias culturales. También se ha sostenido desde esta escuela que la concentración no es uno de los problemas sustantivos del sector.
- ii. La *neoschumpeteriana*, que a través del concepto de trayectoria tecnológica, propone analizar la evolución tecno-económica de los sistemas de comunicación.
- iii. Las teorías del crecimiento endógeno resaltan el hecho de que la tecnología, concebida como una información que tiene un costo de producción y un costo de transmisión, es un bien público que genera externalidades importantes. En este caso, el rendimiento privado es inferior al rendimiento social, donde el juego del mercado no permite alcanzar el óptimo social y es posible justificar así la intervención del Estado;

- iv. Los abordajes "afirmativos" que, desde una perspectiva economicista, estudian a partir de un punto de vista micro y macroeconómico las modalidades de financiamiento (Baumol) y la naturaleza de los mercados (Kopp).
- v. Los abordajes críticos, en términos de economía política, como los citados trabajos de Miège y Flichy en Francia y de los grupos ligados a Garnham, Murdock y Golding en Inglaterra, Mosco en Canadá y Zallo y Bustamante en España, entre otros. Todos ellos ven la necesidad de realizar una revisión crítica del pensamiento marxista en torno a la comunicación y la cultura, y analizan las estrategias de los agentes, las modalidades y las modificaciones en el financiamiento de los productos y de los servicios, y sus implicaciones en términos sociales y de estructuración del espacio.

Sin duda, de la presente tesis se vincula a este último grupo y a la problemática teórica por él planteada, relacionada tanto con la naturaleza de los mercados y de los productos y servicios, como con las funciones macroeconómicas asumidas por esas actividades en el proceso de acumulación capitalista.

De los problemas factibles de ser abordados por una Economía Política de la Comunicación se sintetizarán apenas cuatro temáticas fundamentales:

- i. El problema de la valorización de capitales y la transformación del trabajo concreto en trabajo abstracto. En la línea de la escuela francesa de la economía de la comunicación y la cultura, algunos autores (Huet, 1984; Herscovici, 1994) aprecian un proceso de valorización incierta. Otros autores como Zallo (1988) y Bolaño (1993) no aceptan esta tesitura de "valorización a partir del trabajo concreto" y afirman que la aleatoriedad no reside en la producción del valor sino en su realización. Todos concuerdan, de cualquier forma, con la idea de una subsunción limitada del trabajo al capital en las industrias culturales, hecho que les da su especificidad.
- ii. Es preciso estudiar, igualmente, las funciones macroeconómicas que la cultura y la comunicación asumen en el proceso de acumulación capitalista. Desde la década

del '80, las industrias culturales parecen ocupar un lugar cada vez más central en la economía, superando incluso a sectores tradicionales.

- iii. La información y la comunicación representan, desde el punto de vista teórico, la condición de existencia y de funcionamiento del mercado. Para la economía neoclásica, la transmisión de información más eficiente sucede en los mercados competitivos a partir de la formación de los precios. De esta forma, la información es concebida como un bien libre, o sea un bien cuyo acceso es gratuito para el conjunto de los agentes económicos. Para las corrientes heterodoxas, la información es, por naturaleza, incompleta.
- iv. En los últimos veinte años, el sector de la Cultura, de la Información y de la Comunicación sufrió importantes transformaciones entre las que se destaca el proceso de convergencia tecnológica entre el sector audiovisual, la informática y las telecomunicaciones. Un tema crucial ligado a la discusión sobre la convergencia, es el de la privatización de una importante parte del sistema de telecomunicaciones a nivel mundial. Este proceso no puede ser explicado a partir de una lógica tecnológica o puramente económica, está relacionado con políticas que reflejan los intereses de ciertos grupos sociales, más concretamente los de los grandes usuarios.

Esta tesis se ubica cerca de esta última postura para estudiar las transformaciones del sistema televisivo argentino en la década del 90. Una de las hipótesis que dan origen a la presente investigación es que la reestructuración del sector que se establece durante el gobierno de Carlos Menem, resulta fundamental para alcanzar un nuevo modelo de producción televisivo, acorde a las dinámicas internacionales del momento. En este sentido, la articulación de los análisis económico y político resulta fundamental.

El desarrollo de la Economía Política de la Comunicación masiva ha estado influido por la transformación de la prensa, los medios electrónicos y las telecomunicaciones desde modestas empresas familiares a las corporaciones multinacionales actuales. De acuerdo con Mosco (1996), uno de los desafíos actuales para los estudios de economía política es analizar cómo se organiza la producción para los nuevos mercados de la información

segmentados y específicos, y cómo la comunicación participa del circuito de acumulación del capital y de las necesidades de la estructura económica basada en la rapidez del consumo. Este proceso no puede ser entendido en el caso argentino sin las transformaciones de la década del '90.

El aumento de la capacidad de los canales de comunicación sugiere que los nuevos medios "especializados" para las cada vez más fragmentadas audiencias son una consecuencia concreta del proceso de reconversión económica. En este sentido, la notable expansión de la televisión por cable en todo el país es acorde a una oferta más segmentada aunque no siempre la oferta más amplia implica un consumo más diversificado.

Por otra parte, es fundamental para la economía política el estudio del crecimiento de los negocios en el mundo de la comunicación, vinculado a una mayor intervención estatal. En este sentido, es preciso analizar cómo los procesos neoliberales utilizaron la crisis de acumulación y legitimación del capitalismo en la década del '70 para redefinir el rol del Estado respecto de la comunicación en favor de intereses de clase. No puede dejar de preocuparnos el nuevo carácter que ha adquirido dicha intervención que, en sintonía con las necesidades del capital, ha supuesto en muchos casos terminar con políticas de redistribución para asumir la defensa de intereses corporativos privados. La labor estatal debe estudiarse en profundidad en sus múltiples roles: como productor, consumidor, distribuidor y regulador de la comunicación. Pero a la vez, no es posible conformarse con la denuncia del carácter del proceso de privatización de importantes zonas de la esfera pública, también hay que preocuparse por apoyar el acceso público y el control de los movimientos sociales sobre los medios de comunicación, así como el fomento de prácticas alternativas a la ortodoxia económica. El sector audiovisual es un lugar clave para estos procesos y la década del '90 en la Argentina es una de las aplicaciones más extremas del programa neoliberal en el mundo.

Para analizar el sector audiovisual argentino es preciso estudiar la estructura de propiedad de las industrias culturales, su funcionamiento económico y su articulación con otros sectores industriales. No resulta arriesgado señalar que la concentración y la



transnacionalización de la propiedad de los medios supera con creces los pronósticos más pesimistas de los trabajos pioneros de la década del '70. La principal diferencia radica en que los grupos multimedia hacen ostentación de su poderío y la concentración no representa un problema sino una virtud.

También resulta imprescindible sistematizar el análisis teórico del funcionamiento de las industrias culturales y considerar a los medios de comunicación como sistemas de producción, distribución y consumo de formas simbólicas que requieren la utilización de recursos sociales escasos que son distribuidos a partir de las restricciones planteadas por el modo capitalista de producción. La década del '90 es un período clave para comprender dicho proceso durante el cual adquiere su dimensión actual.

Nicholas Garnham destaca esta característica cuando observa:

Describir los medios como industrias culturales es enfatizar formas simbólicas que son en general producidas, distribuidas y consumidas en forma de mercancías bajo las condiciones de competencia e intercambio del mercado capitalista (Garnham, 2000a: 39).

Para comprender esta lógica, no solo es preciso realizar el estudio macroeconómico de los medios, su participación en el proceso de acumulación del capital y la participación del Estado, sino contemplar además las formas de producción y la valorización de capitales de cada sector.

## 3. La regulación del sector audiovisual

### 3.1 Políticas de comunicación

Este capítulo aborda el proceso de formulación de políticas de comunicación, con especial énfasis en el sector audiovisual. El objetivo es reconstruir las principales dinámicas regulatorias, sus conceptos clave, así como los modelos de políticas de comunicación que han surgido en diversas etapas y contextos históricos. Sobre el final del capítulo se presenta una propuesta de análisis de las políticas de comunicación en Argentina en la década del '90.

Durante muchos años, las políticas de comunicación ocuparon un lugar marginal tanto en la agenda académica como en la de los gobiernos (Napoli, 2001). El sector de los medios de comunicación presentaba un marco regulatorio estable sobre el que incidían un reducido grupo de actores políticos.

Las primeras políticas de comunicación, entendidas inicialmente como de intervención estatal para organizar el sistema de medios, pueden encontrarse en los orígenes de la prensa. Tuvieron continuidad luego, con el surgimiento de la radio y la televisión, sectores en los que la participación del Estado es más significativa y sostenida en el tiempo. En la gran mayoría de los casos, los debates en torno a la regulación del sistema de medios quedaron restringidos a organismos especializados del Estado y a las principales empresas

del mercado de medios. Las políticas de comunicación resultaron decisivas para definir la estructura del sector audiovisual, sin embargo la sociedad no participó en su diseño. La clase política tempranamente percibió la importancia de los medios en el proceso de distribución de la información con la que la ciudadanía tomaba sus decisiones, mientras que el sector empresarial requería del Estado para garantizar la emergencia de un mercado fuerte. A partir de esta lógica, el audiovisual se conformó rápidamente como un oligopolio privado, o bien como un monopolio público. El trabajo de Raymond Williams muestra con mucho detalle las diferencias en el surgimiento de la televisión en Estados Unidos y en el Reino Unido que explican modelos divergentes de organizar la radiodifusión (Williams, 2011 (1974): 47-51).

En las democracias liberales representativas que predominaron en el hemisferio occidental, la intervención del Estado en relación a la prensa quedó demarcada por el principio de la libertad de expresión. El debate en torno a la libertad de expresión puede considerarse la primera gran discusión de políticas de comunicación. En la gran mayoría de los países, el concepto de libertad de expresión fue incorporado en la Constitución y fue retomado en la regulación de la radiodifusión, aunque pronto se observó que era insuficiente ante el uso de recursos públicos limitados como es el caso del espectro radioeléctrico. Napoli (2001) destaca que en Estados Unidos más tarde fue promovido un nuevo concepto: el interés público. Una de sus características es la falta de precisión del alcance que el mismo implica, finalmente determinado en cada contexto geográfico e histórico. Como característica general puede señalarse que a partir del concepto de interés público las políticas de comunicación procuraron alcanzar un delicado equilibrio entre un bienestar cultural y político expresado en valores como la diversidad y el pluralismo, y el bienestar económico de los operadores del sector (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Los críticos del modelo rápidamente denunciaron que el sistema mediático priorizaba las voces del poder, ya sea político o económico. En los países europeos, cuando se promovió una mayor intervención del Estado en la regulación y administración del sistema de radiodifusión, se invocó la noción de servicio público. En América Latina, predominó claramente la concepción norteamericana de interés público, aunque a la vez se desarrollaron medios de

propiedad estatal que, en la gran mayoría de los casos, respondieron directamente a las directivas del gobierno.

A partir de la década del '80, con la irrupción en numerosos países de los llamados gobiernos neoliberales, el precario equilibrio alcanzado en la orientación de las políticas de comunicación se decantó a favor de la promoción del bienestar económico de los operadores del mercado. Las lógicas culturales pierden importancia en detrimento de una política industrial que orienta las políticas de comunicación. La reconfiguración neoliberal de la estructura de comunicación está marcada por los procesos de privatización, liberalización y desregulación. Este último concepto es revisado en favor de otro más descriptivo de la situación: el de re-regulación. Los procesos de concentración de la propiedad no tardaron en sucederse. A las tendencias económicas propias del sector audiovisual, se suman, a partir de los '80, intervenciones del Estado que, en casos como el argentino, facilitaron el proceso de centralización del capital.

Arsenault y Castells describen la transformación del sector audiovisual y señalan que la desregulación y la privatización han cambiado el panorama. La desregulación no ha supuesto un incremento del control ciudadano sobre los medios, ni mayor diversificación de la propiedad. Por el contrario, en el nuevo marco político, el poder de los nuevos multimedios ha llegado a superar al del regulador. La desregulación ha facilitado la correspondencia corporativa de la mayoría de las plataformas de medios, que operan todas de acuerdo a una lógica de negocios. (Arsenault y Castells, 2008)

Desde una perspectiva aún más crítica, se ha sostenido que el pasaje de un mercado y una estructura regulatoria, de estáticos a dinámicos está directamente vinculado a un cambio estructural en la función del Estado. Como señala Ramón Zallo (1992), este proceso se enmarca en la creciente sustitución del Estado por el capital en la función de reproducción ideológica. El capital va asumiendo directamente ya no solo su propia reproducción, sino también la esfera de la reproducción ideológica y social. Esta transformación es clave, porque es la que promueve la penetración de grandes capitales en los mercados de comunicación y cultura.

Por otra parte, las políticas de comunicación neoliberales confrontaron directamente con los planteos de la academia latinoamericana de la década del '70, que formuló en concepto de Políticas Nacionales de Comunicación. Uno de los principales desafíos que han enfrentado los investigadores de la comunicación en la región fue estudiar la relación entre el funcionamiento de los medios de comunicación y los sistemas políticos. Rafael Roncagliolo observó con agudeza que el diseño de Políticas Nacionales de Comunicación constituyó casi la obsesión de los investigadores latinoamericanos. El investigador peruano tempranamente advirtió la importancia de los efectos de las políticas neoliberales sobre el sistema de medios:

Existen contundentes políticas de comunicación (...) pero su signo se ubica en las antípodas de las propuestas de los académicos que introdujeron el término. En efecto las políticas vigentes son políticas de privatización, concentración y transnacionalización de las comunicaciones" (Roncagliolo, 1995: 102).

El cambio en la agenda regulatoria a partir del neoliberalismo constituye uno de los objetivos de la presente tesis: dimensionar el impacto del cambio regulatorio producido en Argentina en la década del '90 sobre los procesos de concentración. Para ello resulta significativo caracterizar el proceso re-regulatorio emprendido por los gobiernos neoliberales pero, a la vez, es preciso enmarcarlo en el contexto local. El estudio de caso analiza el impacto de estas políticas en un mercado particular como es el argentino cuyos canales de televisión principales estaban hasta entonces en manos del Estado pero funcionaban con una lógica comercial.

Las transformaciones políticas impulsadas por los gobiernos neoliberales junto con el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación y el lugar central de la lógica comercial, han transformado el panorama del sector audiovisual. En la actualidad, el diseño de políticas de comunicación debe asumir temas más numerosos y complejos. Esta característica reafirma su centralidad en el mundo contemporáneo. Por ello, en este capítulo también se sintetizan los principales tópicos que afectan a los sistemas de comunicación: la digitalización, los procesos de convergencia y los problemas en torno a

los derechos de propiedad intelectual, temas que se suman a los ya analizados como la concentración y el gobierno global.

Frente a los significativos cambios del sector audiovisual, la sociedad civil tardó en tomar conciencia de la transformación en curso, pero lentamente comenzó a involucrarse en las políticas de comunicación. El análisis de Des Freedman de los procesos regulatorios en Estados Unidos y Gran Bretaña da cuenta de una mayor participación de la ciudadanía en el proceso político vinculado con el sistema de medios en la primera década del siglo XXI. Una de las conclusiones a las que arriba el autor es que por ahora la sociedad civil no ha sido capaz de promover un cambio en la orientación de las políticas, que han seguido vinculadas a los intereses del mercado (Freedman, 2008). De todas formas, en los últimos años se ha asistido a un creciente debate público en torno a la organización de los sistemas de medios.

Especialmente importante resulta el punto anterior para América del Sur, ya que en la primera década del siglo XXI, las políticas de comunicación no solo se ubicaron en un lugar central de la agenda social, sino que se han producido algunas modificaciones significativas en el plano legislativo y de la estructura de medios. Investigar la capacidad de los gobiernos de izquierda e izquierda moderada de la región para modificar las estructuras de medios tras el periodo neoliberal se considera de fundamental importancia.

### **3.2 El debate sobre libertad de expresión**

Con el surgimiento de los medios masivos de comunicación tuvieron también lugar importantes debates sobre cómo organizar los sistemas de medios. La primera gran discusión de “políticas de comunicación” se dio en torno al concepto de libertad de expresión. La importancia del concepto se extiende hasta nuestros días, e incluso algunas posiciones sostienen argumentaciones similares a las del siglo XVII.

La libertad de expresión de los ciudadanos fue una de las condiciones básicas para la constitución de una esfera pública burguesa. En la etapa feudal, un espacio público muy acotado se agotaba en los discursos de la iglesia, la monarquía y la nobleza. La transición

del feudalismo al capitalismo implicó, además de importantes transformaciones económicas y políticas, la disputa por el dominio de una dimensión simbólica que comenzaba a interesar e integrar a crecientes sectores de la sociedad. Es por ello, que el concepto de lo público ha suscitado importantes debates desde los tiempos del Iluminismo. Uno de los primeros en abordar significativamente el problema fue Kant, quien desde la perspectiva de la filosofía del derecho y de la historia abordó los principios de la *Publizität*. Para Kant, la opinión pública procura racionalizar la política en nombre de la moral.

En este trabajo se abordará el problema de la esfera pública desde otra perspectiva. Se tomará como referencia principal muy conocido trabajo de Jürgen Habermas titulado en castellano *Historia y crítica de la opinión pública* (Habermas, 1981) centrado en las transformaciones estructurales de la noción de “esfera pública”.<sup>19</sup> El trabajo de Habermas resulta muy significativo para abordar cómo se transforma el espacio público a partir del surgimiento del capitalismo, que empieza a tornarse más complejo por la creciente circulación de información. La sociedad industrial y comercial que gana lugar a partir del siglo XVI es cada vez más compleja y su dinámica económica requiere mayores y mejores flujos informativos. En dicho contexto se requiere mejorar el sistema informativo comunicacional que el que había existido hasta ese momento para transformar el espacio público.

Del mismo modo que no puede hablarse de correo hasta que la oportunidad del transporte regular de cartas es accesible al público en general, tampoco puede decirse que haya prensa, en el sentido estricto de la palabra, hasta que la información periodística regular no se hace pública, esto es, hasta que no resulta accesible al público en general. Pero esto aconteció por primera vez a finales del siglo XVII. Hasta ese momento, el viejo ámbito comunicativo de la publicidad representativa no estuvo amenazado por el nuevo ámbito de una publicidad publicísticamente determinada (Habermas, 1981: 55).

---

<sup>19</sup> En el original en alemán se utiliza el término *Öffentlichkeit*, cuya traducción literal podría ser publicidad, en el sentido de lo público. En castellano, el término publicidad ha derivado hacia una significación totalmente distinta.

Al mismo tiempo que se empieza a reestructurar la formación económica capitalista también comienza a cuestionarse y a revolucionarse el sistema político. La burguesía emergente discute el monopolio de la palabra pública que hasta entonces detentaban la nobleza y el clero. En la oposición, entre la monarquía absoluta y la burguesía, se originan las disputas por el control de la palabra pública y en torno al concepto de libertad de expresión, es decir, sobre el derecho del conjunto de la población a expresarse libremente. Puede señalarse que en esta disputa por el sentido está el origen de las primeras políticas de comunicación.

Los elementos que forman el marco del tráfico tempranamente capitalista, del tráfico de mercancías y noticias, demuestran por primera vez su potencia revolucionaria en la fase del mercantilismo, fase en la que se forman las economías nacionales y territoriales al mismo tiempo que Estado moderno (Habermas, 1981: 55)

Cabe destacar que frente al poder revolucionario de las noticias, el poder del Estado es usado para restringir el derecho de los nuevos ciudadanos al usufructo de las posibilidades que había abierto la imprenta. Impuestos especiales, licencias o directamente el uso de la violencia física fueron las armas principales del Estado absolutista en su intento de solo permitir un discurso público complaciente.

Público en este sentido estricto resulta análogo a estatal; el atributo no se refiere ya a la 'corte' representativa de una persona dotada de autoridad, sino más bien a un funcionamiento, regulado según competencias, de un aparato dotado del monopolio de la utilización legítima de la violencia. El dominio señorial se transforma así en 'policía'; las personas a ella subsumidas forman, como destinatarios de la violencia pública, el público (Habermas, 1981: 56).

Ya en los inicios de la prensa y a la par que censuraba la información no deseada, el Estado comprendió la importancia que tenía este nuevo instrumento para difundir información oficial. De la conjunción de censura y aprovechamiento político del gobierno, nace una idea que será sostenida a lo largo de los tiempos que plantea que la intervención del Estado es negativa y siempre restrictiva de la libertad de expresión. Esta visión, todavía usada hoy en declaraciones políticas de los propietarios de medios, solo puede ser mantenida si se analiza el comportamiento del Estado como si se mantuviera el absolutismo de los siglos



XVI y XVII. Es una visión anclada en un momento histórico del Estado, que ya no se corresponde con sus acciones actuales.

La transformación radical de la sociedad no solo implicó cambios económicos y políticos. Como señala Habermas, junto al nuevo aparato del Estado moderno había surgido una nueva capa burguesa que ocupó una posición central en el conjunto de lo público. Luego de las revoluciones burguesas, y consolidado el poder político de la nueva clase, el principio de lo público fue redefinido en su favor. Como apunta Habermas,

La publicidad políticamente activa no está ya subordinada a la idea de una disolución del poder: más bien ha de servir al reparto de este; la opinión pública se convierte en mera limitación del poder. El sentido de ese cambio aparece en la declaración de Mill: a partir de entonces hay que procurar más bien que ese poder más fuerte no aniquile a todos los demás. La interpretación liberalista del Estado burgués de derecho es reaccionaria: reacciona frente a la fuerza adquirida en las instituciones de ese Estado por la idea de autodeterminación de un público racionante tan pronto como éste es transformado por la entrada de las masas, incultas y desposeídas. Lejos de mantener unidos desde el comienzo a los llamados momentos democráticos con los originalmente liberales, esto es, lejos de haber tenido nunca reunidos los motivos heterogéneos, el Estado burgués de derecho es ahora interpretado bajo el prisma de ese aspecto dual del liberalismo. (...) Ahora hay que recurrir a la organización restrictiva para garantizar la influencia de una opinión pública minoritaria frente a las opiniones dominantes, influencia que por sí, no lograría imponerse (Habermas, 1981: 167-168).

La burguesía dejó de ser liberal *strictu sensu* para afirmar una ideología del liberalismo en la que el concepto de libertad de expresión tiene un rol clave, en el sentido de garantizar la propiedad privada de los dueños de periódicos y limitar el accionar del Estado, tanto en su vieja función de censor, como por su potencial de accionar a favor de una democratización general de la estructura comunicacional. Este es el principio de libertad de expresión que comenzó a ser consagrado constitucionalmente en el siglo XVIII y que, en gran medida, se prolonga hasta nuestros días. Hugo Osorio ha caracterizado esta visión parcial:

La libertad de expresión es la enunciación mínima de un derecho subjetivo público del individuo. Es un típico derecho de status negativo, del tipo de derechos en los cuales el Estado debe abstenerse. Obligación que debe traducirse en no ejercer censura previa y en no interferir en el manejo de la información. (...) La libertad de expresión puede definirse como la facultad que asiste a todo individuo de manifestar y de comunicar su universo moral, cognitivo y simbólico mediante cualquier tipo de

expresiones, si que nadie pueda limitar ex ante el ejercicio de esa facultad. A este fundamento moral de la libertad de expresión habría que agregar que es una condición y una muestra de la existencia de un Estado democrático de derecho (Osorio Meléndez, 1997: 71).

Este concepto de libertad de expresión fue rápidamente extendido a los medios masivos de comunicación, promoviéndose la idea de la libertad de prensa. Como resulta obvio, al momento en el que es consagrado este principio en el siglo XVIII el único medio de comunicación que existía, más allá del correo y el telégrafo, era la prensa escrita. Ejemplos de las nuevas libertades para los medios de comunicación son la Constitución Sueca, aprobada en 1766, que incluye el resguardo especial de la libertad de expresión, y la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos de 1791. Los dueños de los medios asumieron esta primera visión acerca de la libertad de expresión y de la libertad de prensa para sostener que toda intervención del Estado en la materia resulta restrictiva.

De acuerdo con Habermas, la primera etapa de expansión de la esfera pública implicó una creciente importancia de los debates que procuran influir en el sentido social, con transformaciones fundamentales en la propia idea de lo público como lo opuesto a lo privado. En este nuevo ámbito de la vida pública y social que no pertenece al mundo del trabajo ni al ámbito privado familiar se promueven nuevas ideas políticas. Este nuevo espacio se desarrolló a medida que la sociedad industrial burguesa fue constituyéndose y ganando mayores niveles de participación política. Una de las claves de la esfera pública burguesa es la disputa por la construcción de sentido y la preocupación por conocer de qué forma y a través de qué medios se crean las dimensiones simbólicas que predominan en una sociedad. Los medios de comunicación, entre otras instituciones, tomaron un protagonismo central en el espacio público burgués.

Consagrado el derecho a la libertad de expresión en varios países europeos y en Estados Unidos, Habermas sostiene que en el siglo XIX la esfera pública burguesa tiene su momento de esplendor. Liberada de la tutela de los estados, la prensa se expande rápidamente y numerosos grupos sociales y políticos cuentan con sus propios periódicos. Basta recordar el desarrollo de prensa sindical en el siglo XIX o, incluso, la prensa de los

partidos británicos en el siglo XVIII (Curran, 1991). En este momento, la prensa tiene fundamentos más políticos que económicos y los periódicos presentan una significativa diversidad en ideológica (Curran, 1991). Habermas destaca que la burguesía rápidamente comprendió los problemas que traía aparejados la expansión ilimitada de la esfera pública.

Sin embargo, desde mediado del siglo XIX, los anuncios desplazan la venta de ejemplares como fuente principal de financiamiento de la prensa escrita que alcanza su madurez como empresa capitalista e inicia un proceso de concentración de la propiedad que continúa hasta el presente. Como señala Habermas, “La historia de los grandes periódicos diarios de la segunda mitad del siglo XIX prueba que la prensa se hace manipulable en relación a su grado de comercialización” (1981: 213). La capacidad de los grupos sociales para mantener sus propios medios de comunicación se ve seriamente limitada, aunque las restricciones no son ya políticas sino económicas. El proceso de concentración de la propiedad eleva las barreras de entrada al mercado de medios y restringe la diversidad de propietarios. Ese momento es caracterizado por Habermas: “En la centuria que siguió a la era culminante del liberalismo, un capitalismo ‘organizado’ disolvió la relación originaria entre publicidad y esfera privada; los perfiles de la publicidad burguesa se desfiguraron” (Habermas, 1981: 171). Y agrega:

En la medida en que se van comercializando y en la medida en que se van concentrando económica, tecnológica y organizativamente, se han ido transformando a lo largo de la última centuria hasta convertirse en complejos sociales de poder, de modo que es precisamente su permanencia en manos privadas lo que amenaza por todos lados a las funciones críticas de la publicística. En comparación con la prensa de la era liberal, han conseguido los medios de comunicación de masas, por un lado, un alcance y una eficacia mucho mayores –con ellos se ha extendido también la esfera misma de la publicidad–. Por el otro lado, cada vez se evaden más de esa esfera para recluirse en la otrora esfera privada del tráfico mercantil; cuanto mayor es su eficacia publicística, tanto más vulnerables son a la presión de determinados intereses privados (individuales o colectivos) (Habermas, 1981: 216)

En la primera mitad del siglo XX y en el marco de este nuevo contexto, surgen primero la radio y luego la televisión. Si bien la idea de libertad de prensa es expandida a los nuevos

medios, esta idea resulta insuficiente y la intervención del Estado será forzosamente de mayor envergadura.

El proceso de concentración de la prensa y el surgimiento de nuevos medios tornaron necesaria una revisión de la intervención del Estado. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre sancionada por la ONU en 1948 implicó un cambio sustancial, no solo porque ampliaba el sujeto del derecho a la información (Osorio Meléndez, 1997: 81), sino porque además se agregaron derechos conexos como el de investigar, recibir y difundir información y opiniones de cualquier forma y a través de cualquier medio. El documento expande el concepto de libertad de expresión para incluir a los periodistas y no solo a los propietarios de medios, adoptando una orientación profesionalista.

El derecho a la libertad de información o libertad de prensa debe ser pensado entonces como una evolución que operó sobre el concepto de libertad de expresión y reflejó la aparición de nuevos medios de comunicación. El nuevo término implicó algunos avances, sobre todo pensando en que de un individuo predominantemente emisor (derecho de expresión del pensamiento) se pasó a considerar al individuo como receptor (derecho a ser informado). La libertad de información tuvo entonces, con este viraje, un nuevo destinatario –la comunidad– y llegó para cumplir, fundamentalmente, una función distinta: la formación de la opinión pública. Como ha señalado Damián Loreti:

Es el reconocimiento específico de esta vertiente pasiva de la libertad de información el rasgo más destacable de la nueva concepción: la libertad de información no se suscribe solo a la libertad de difundir, sino que incluye también la libertad de recibir la información, vertiente pasiva que recogen expresamente las Declaraciones de Derechos, Convenciones Internacionales y Constituciones que han aparecido en los últimos cincuenta años (Loreti, 2005: 22).

Damián Loreti (1995) explica que el derecho a la información guarda estrecha relación con otros principios considerados como inherentes a la personalidad del hombre, entre los que se cuentan la libertad de opinión, de expresión y de prensa. Sin embargo, ninguno de estos conceptos equivale al de derecho a la información, un término de mayor alcance, que es el resultado de un complejo proceso de evolución política y jurídica. El ejercicio del derecho a

la información se realiza a través de un “mandato tácito”, a partir del cual el público delega la facultad de investigar, recibir y difundir informaciones en los periodistas y las empresas de medios, los cuales, a su vez, están obligados a cumplir con la misión social de informar.

El mayor compromiso que implica la Declaración Universal con el conjunto de los sectores relacionados con la producción y distribución de información no ha servido como contrapeso para limitar los procesos de concentración de la propiedad y la reducción de la diversidad. Para ello, se ha propuesto ampliar el concepto de libertad de expresión al más inclusivo de derecho a la comunicación. Jean d'Arcy fue uno de los primeros en presentar explícitamente argumentos a favor de un derecho a comunicar. En 1969, mientras ocupaba el cargo de Director de los Servicios Radiales y Visuales en la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas, escribió:

Llegará el momento en que las DUDH tendrán que incluir un derecho más amplio que el derecho humano a la información, planteado por primera vez hace 21 años en el Artículo 19. Se trata del derecho humano a comunicar. Este es el punto de vista desde el que tendrá que verse el desarrollo futuro de las comunicaciones si se desea entenderlo completamente (D'Arcy, 1969).

En el llamado *Informe MacBride*, aprobado en la XX Asamblea General de la Unesco de 1980, se menciona la necesidad de promover políticas activas de los estados que garanticen el derecho ciudadano a recibir mensajes, pero también a producirlo:

Las necesidades de comunicación en una sociedad democrática se deben resolver mediante la extensión de  $\neg$  derechos específicos tales como el derecho a estar informado, el derecho a informar, el derecho a la privacidad, el derecho a participar en la comunicación pública - todos ellos son elementos de un nuevo concepto, el derecho a comunicar. En el desarrollo de lo que pudiera llamarse una nueva era de los derechos sociales, sugerimos que se investiguen más a fondo todas las implicaciones del derecho a comunicar (MacBride y otros, 1987).

En la misma línea, el constitucionalista Owen Fiss ha realizado nuevas lecturas de la primera enmienda de la Constitución Norteamericana, en las que señala que el Estado debe intervenir para garantizar un proceso democrático de comunicación que comprenda al conjunto de la sociedad. Se produce de esta manera un cambio conceptual en el derecho,

que pasa de ser negativo en el sentido de impedir la intervención del Estado, a lo que se conoce como derechos de nueva generación, positivos, en los que la intervención del Estado resulta indispensable como garantía:

Los debates del pasado asumían como premisa que el Estado era un enemigo natural de la libertad. Era el Estado el que estaba tratando de silenciar al individuo, y era el Estado a quien había que poner límites. Hay una gran dosis de sabiduría en esta concepción, pero se trata de una verdad a medias. Ciertamente el Estado puede ser opresor, pero también puede constituir una fuente de libertad (...) Este punto de vista -inquietante para algunos- descansa en una serie de premisas. Una de ellas se refiere al impacto que las concentraciones privadas de poder tienen sobre nuestra libertad; a veces se necesita al Estado para contrarrestar estas fuerzas (Fiss, 1999).

Ya en los últimos 20 años, movimientos sociales y académicos como la Campaña CRIS (*Communication Rights in the Information Society*) han señalado que la lógica mercantil que ha predominado en los mercados de medios en el siglo XX es restrictiva de la libertad de expresión, pero no por criterios político-ideológicos, sino por criterios económicos. También se destaca la Carta de la Comunicación de las Personas y la Plataforma para la Democratización de las Comunicaciones, promovida a partir de conferencias y reuniones generales para aunar criterios e intercambiar ideas a escala internacional. Estos movimientos también han abogado por una mayor intervención estatal.

Dado que es un derecho aún no consagrado internacionalmente, todavía existe una disputa sobre los alcances de su sentido. Para Alegre y O'Siochru, los derechos de la comunicación se refieren a un conjunto de derechos humanos existentes, negados a muchas personas, y cuyo significado completo puede ser observado solo cuando son tenidos en cuenta juntos como un grupo correlacionado:

Los derechos a la comunicación se basan en realización de una interacción entre las personas. La libertad de interactuar con otras personas radica, en última instancia, en la generación de un ciclo de comunicación del cual puede sobrevenir el aprendizaje, la comprensión y la cooperación. Una aproximación inicial al objetivo de los derechos a la comunicación es la siguiente: asegurar la generación de un ciclo considerado, creativo y respetuoso de interacción entre las personas y los grupos en la sociedad, que respalde en la práctica el derecho de todos por igual a hacer que sus ideas sean expresadas, oídas, escuchadas, tenidas en cuenta y respondidas (Alegre y O'Siochru, 2006: 3).

La noción de derecho a la comunicación procura promover una mayor democratización de los sistemas de comunicación ante un proceso político que reestructuró el sistema de medios en el sentido inverso. Los medios de comunicación en el siglo XX se transformaron paulatinamente en entidades económicas guiadas por fines de lucro aunque, por supuesto, mantienen su dimensión simbólica y su impacto sobre la esfera pública. Los propietarios de los medios de comunicación han retomado y promovido la ideología burguesa de libertad de expresión al señalar el carácter negativo de la intervención estatal en términos generales. Su intervención debería limitarse a garantizar el funcionamiento económico del mercado. Frente a esta concepción, una visión sociopolítica de la comunicación reconoce la capacidad regulatoria del Estado para promover valores político culturales como la diversidad y el pluralismo.

Las políticas de comunicación orientadas principalmente al sector de la radiodifusión han profundizado el debate entre las concepciones que tienden a asociar la intervención del Estado con la censura y quienes consideran que tal intervención resulta indispensable para promover una estructura comunicacional más democrática. Resulta claro que en cada caso depende del modelo de estado que impulse la política de comunicación.

### **3.3 ¿Qué son las políticas de comunicación?**

Las políticas de comunicación han tomado como base general el concepto de libertad de expresión para fundamentar la capacidad de los individuos y las organizaciones para expresar sus opiniones a través de los medios de comunicación.

Las políticas de comunicación deben ser consideradas dentro del vasto y complejo campo de las políticas culturales. De acuerdo a Ramón Zallo, el reto de las políticas de comunicación y cultura es doble:

(...) saber combinar, de un lado, las medidas democratizadoras y de la igualdad en el acceso con las políticas culturales de la diferencia y de la diversidad tanto en la creación, producción o usos, así como la incorporación de nuevos paradigmas como codecisión, sostenibilidad, desarrollo cultural, derecho a la cultura... ; y de otro lado, definir y promover una agenda de temáticas en situación de cambio que requieran atención (Zallo, 2011: 349).

Una tesis similar es sostenida por Jesús Martín Barbero (2008) sobre políticas de comunicación y cultura desde una perspectiva sociológico-cultural y brinda una serie de pistas para abordar la investigación. Entre ellas, menciona la necesidad de entrecruzar las políticas, los medios de comunicación y la cultura, y no reducir la producción industrial al mercado. El foco está puesto en lo público que no debe reducirse a la esfera estatal sino que debe considerarse como un espacio de conflicto y de lucha de intereses, como el lugar de la heterogeneidad y de la visibilidad de la diversidad social. Para Martín-Barbero:

El tema que planteo con política-comunicación-cultura, por ejemplo, está formado por un cuadrilátero: por un lado, habla de políticas, del sector público, de gobiernos – ya sean gobiernos estatales, regionales, municipales o mundiales-; por el otro al nombrar medios, comunicación o cultura, se apela indudablemente a industrias y a la lógica del mercado, es decir al negocio de la cultura y, por tanto a toda la dimensión empresarial. (...) El tercer actor del cuadrilátero es el capitalismo neoliberal que, como la industria y lo público, es una dimensión que a la vez es actor. Finalmente está el otro actor-dimensión que de alguna manera es el tercer sector: los independientes (Martín Barbero, 2008: 9).

Esta tesis procura abordar los desafíos de las políticas de comunicación en sintonía con la propuesta de los profesores de la Universidad del País Vasco y de la Universidad Javeriana de Bogotá. De acuerdo a Van Cuilemburg y McQuail, pueden distinguirse tres grandes áreas en la política de comunicación de acuerdo al régimen regulatorio:

La de los medios gráficos, sometidos a la ley y regidos por las garantías de libertad de discurso y de expresión (ausencia de censura). Este sector está caracterizado por el voluntarismo y la iniciativa privada, con el gobierno en un rol limitado a cuestiones marginales. En la primera fase de la política ni la estructura de la prensa ni su calidad quedaron consideradas dentro de las atribuciones del gobierno.

La de los transportadores comunes (*common carriers*), principalmente la telegrafía y la telefonía, con una fuerte regulación respecto de la propiedad y la infraestructura pero no de los contenidos, acompañado por derechos de acceso público general y privacidad. El servicio público postal proveyó el marco básico. Eficiencia, buena administración y un claro concepto de ‘servicio público’ eran las garantías.

La de la radiodifusión (*broadcasting*), al comienzo la radiofonía y más tarde la televisión, siguieron las mismas líneas. A pesar de las diferencias entre Europa y Estados Unidos en patrones de propiedad y formas de financiamiento, fueron emergiendo



gradualmente (hacia fines de 1920) algunas características comunes. Esto incluía una fuerte regulación del acceso y el contenido, restricción de la libertad de expresión, de ciertas formas de monopolio u oligopolio, una noción de servicio público (en términos sociopolíticos) y presión para garantizar un servicio universal (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 190-191).<sup>20</sup>

En las políticas vinculadas al sector de la radio y la televisión, la intervención del Estado es más importante que en el sector de la prensa. En este trabajo, con el término políticas de comunicación se hace referencia a las políticas desarrolladas por los estados nacionales para definir una estructura política y económica de los sistemas de radiodifusión masiva.

Con los desarrollos tecnológicos que permitieron las transmisiones de ondas electromagnéticas y la reproducción de sonido y luego imagen a fines del siglo XIX y principios del XX, el sector político tempranamente advirtió que dichos procesos precisaban formas de organización concreta. Los medios de comunicación masiva permitían distribuir información que resultaba indispensable, en una etapa de consolidación de la democracia de masas, para que las empresas que se lanzaban a desarrollar los mercados pudieran consolidar sus negocios.

Si bien las políticas de radiodifusión tuvieron su origen en el despegue técnico de la radio y la televisión, Raymond Williams previene oportunamente de caer en reduccionismos tecnológicos a la hora de evaluar el surgimiento de la radio y la televisión:

Las crisis del control y el financiamiento de la producción han sido endémicas en la teledifusión precisamente a causa del modelo social y técnico que se ha adoptado. Si un ingreso limitado financia un servicio limitado, oculta el problema en lugar de solucionarlo. Muchas de las posibilidades creativas se frustraron por esta aparente solución. Cuando se hace una inversión tan importante en un modelo particular de comunicación social, hay un conjunto restrictivo de instituciones financieras, de expectativas culturales y de desarrollos técnicos específicos que, aunque superficialmente pueden verse como el efecto de una tecnología, son en realidad un complejo social nuevo y central (Williams, 2011 (1974): 45).

---

<sup>20</sup> Traducción del autor.

Una vez descartada la regulación por motivaciones tecnológicas, es importante señalar que el proceso de definición de la estructura de medios constituye un acto político en el que intervienen intereses en conflicto. Los participantes del proceso regulatorio, cuya cantidad y calidad suele ser variable, procuran orientar el proceso para que los resultados se aproximen a sus intereses. Si bien tiene una estrecha relación con las dinámicas institucionales, económicas, tecnológicas y gubernamentales, el proceso político está estructurado y conducido por actores que persiguen diferentes normas y metas.

La particularidad de las políticas de comunicación, entendidas como las políticas destinadas a responder a los problemas planteados en la organización y estructura del sistema de medios de comunicación de masas, es que tienen un doble rol en el proceso de formación social: como agentes económicos significativos y como destacados agentes de reproducción social (Freedman, 2008).

Existen tres términos interconectados pero que remiten a fenómenos separados que resulta conveniente distinguir en este punto: la política, la regulación y la gobernanza. De acuerdo con Freedman, la **política de medios** refiere al desarrollo de metas y normas tendientes a la creación de instrumentos designados para modelar la estructura y el comportamiento de los sistemas de medios. La **regulación de medios** se focaliza en la operación de herramientas específicas, a menudo establecidas legalmente, que son desplegadas sobre los medios para alcanzar metas políticas establecidas. Finalmente, la **gobernanza de medios** refiere a la suma total de mecanismos, tanto formales como informales, nacionales y supranacionales, centralizados y dispersos, que procuran organizar los sistemas de medios de acuerdo a la resolución de los debates sobre políticas de medios. La gobernanza es un fenómeno más contemporáneo que refleja el cambio del poder local hacia poderes supranacionales, así como los modos no gubernamentales de organización y formas de influencia (Freedman, 2008: 14). Si bien se acuerda con la diferencia establecida por Freedman, en esta tesis política y regulación se utilizan como sinónimos de intervención estatal en la estructura de medios de comunicación.

En el análisis de las políticas de comunicación pueden distinguirse dos escuelas. La corriente pluralista, mayoritaria en la academia norteamericana y europea, entiende que en la sociedad existe un reparto equitativo del poder y la información y que, finalmente, los resultados del proceso político no responden directamente a los intereses de ningún grupo (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Por otro lado, la corriente crítica entiende que las desiguales relaciones de poder que favorecen a las élites políticas y económicas se plasman en regulaciones que promueven los intereses de las clases hegemónicas (McChesney, 1999). Esta corriente ha tenido fuerte influencia en los planteos realizados en América Latina en torno a la definición de Políticas Nacionales de Comunicación. Ambas perspectivas coinciden en destacar la naturaleza conflictiva de la política, pero mientras que la primera afirma que como resultado del proceso político se alcanzan ciertos niveles de consenso a partir de la expresión de diferentes posiciones (Napoli, 2001), la segunda procura demostrar que la capacidad decisiva de algunos actores económicos y políticos resulta muy superior a la del conjunto de la población (Freedman, 2008). Esta tesis se reconoce vinculada a la corriente crítica y considera que el proceso político se encuentra, de acuerdo con Mosco (2009), mutuamente constituido con el sistema económico. O, como señala Garnham, existe una fuerte interrelación entre los niveles de análisis económico, político e ideológico (Garnham, 1985).

Diversos autores acuerdan en que la política de comunicación refiere a los intentos del Estado de regular los medios de comunicación con la voluntad de alcanzar objetivos económicos, políticos y socio-culturales planteados por los diversos actores con intereses en el área (Napoli, 2001; Van Cuilenburg y McQuail, 2003).

Uno de los trabajos más significativos de la escuela pluralista es el de Philip Napoli "*Foundations of Communications Policy*", donde aparece un cierto determinismo tecnológico en el origen de las políticas. Para Napoli, las políticas de comunicación tienen un valor social e influencia política que les otorga significación más allá de las instituciones y organizaciones directamente involucradas. El autor también observa una marcada dificultad para caracterizar el terreno regulatorio como puramente económico o puramente social a partir

de la naturaleza dual única de las industrias de las comunicaciones: la racionalidad para la regulación económica puede incluir fallas de mercado como los monopolios naturales, la asimetría de la información y las externalidades, mientras que la regulación social se vincula con el bienestar moral de la población. Según Napoli, los principios económicos son un componente vital del proceso de regulación de la comunicación, dado que los mismos son más claros, mejor entendidos y más establecidos que los principios de bienestar social (Napoli, 2001: 18). Como parte de la escuela pluralista, Napoli sostiene que el proceso de formulación de políticas está diseminado entre un conjunto de participantes, hecho que crea mayores oportunidades para el conflicto. En Estados Unidos, los involucrados en el proceso regulatorio justifican su participación a partir del concepto de interés público. Napoli sostiene que:

(...) el resultado del proceso de establecimiento de políticas de comunicación depende de la capacidad de los interesados de monitorear el proceso y generar influencia, aunque el resultado suele representar un compromiso entre los intereses en disputa (Napoli, 2001: 236).

Finalmente, para Napoli, la política de comunicación debe promover y sostener una industria competitiva y eficiente aunque reconoce que debe integrar valores como interés público y diversidad. Por ello, considera que es necesario un ajuste institucional del proceso de formulación de políticas que implique, por un lado, despolitizar el proceso regulatorio y, por otro, aumentar los análisis empíricos que fundamenten las decisiones (Napoli, 2001: 281). Aquí Napoli muestra un sesgo claramente ideológico que suele ser referenciado por las grandes corporaciones de medios de comunicación.

En una posición más moderada, Denis McQuail sostiene que las políticas de comunicación pueden ser definidas como los proyectos del gobierno y la administración pública caracterizados por desarrollar ciertos medios a partir de medidas regulatorias y administrativas que tienen sustento legal, nacional o internacional (McQuail, 1998: 61). En un trabajo más reciente, junto a Jan Van Cuilenburg, McQuail destaca que los principales elementos o factores de las políticas de medios y de telecomunicaciones consisten en las metas u objetivos que se persiguen, los valores y criterios a través de los que las metas son

definidas o reconocidas, los variados contenidos y servicios de comunicación a los que las políticas se aplican, la diferente distribución de los servicios (principalmente publicaciones impresas, diseminación del cable y radiodifusión y telecomunicaciones) y, por último, las medidas políticas apropiadas y los medios de implementación (centralmente: inclusión en la ley, regulación, auto-regulación o prácticas del mercado) (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 183).

En términos generales, la corriente pluralista ha procurado investigar el proceso regulatorio analizando el comportamiento de los actores que participan del mismo. La escuela crítica también estudia cómo se formula el proceso regulatorio, pero se focaliza en la capacidad de los sectores hegemónicos para promover sus intereses. En palabras de Nicholas Garnham: *"we always need to ask the question: why this policy in this form now and whose interest is it designed?"* (Garnham, 1998: 210).

Para Marc Raboy, la política de comunicación define el conjunto de intentos para influenciar la orientación del sistema de medios por actores sociales que movilizan todos sus recursos disponibles con el fin de promover sus respectivos intereses. (Raboy, 2002a: 6).

En un estudio sobre las políticas de comunicación y educación en el marco del desarrollo de la sociedad del conocimiento, Francisco Sierra utiliza el concepto de Políticas de Información y Comunicación (PIC) para referirse

[al conjunto de los] objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los Estados Nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales como la Unión Europea (Sierra Caballero, 2006: 27).

En otras palabras, las PIC pueden ser comprendidas como las acciones desarrolladas por entidades estatales (o supraestatales) que asumen nexos orgánicos con medidas ejecutadas en otros ámbitos, por lo que se distingue una orientación coherente con los fines de cada gobierno.

También dentro de la escuela crítica se destaca la investigación de Des Freedman, quien recientemente ha publicado un detallado trabajo en el que critica los postulados de la escuela pluralista a partir del estudio del proceso regulatorio en Estados Unidos y el Reino Unido (Freedman, 2008). Para Freedman, las políticas de comunicación no están determinadas políticamente ni son económicamente inevitables, sino que son resultado de las intervenciones sistemáticas en el sistema de medios, basadas en un complejo rango de valores y objetivos políticos. Este autor británico sostiene que las políticas de comunicación pueden ser definidas como acciones políticas designadas para promover formas generales de organizar el sistema de medios y producir mecanismos para alcanzar los objetivos en el área:

La política de medios debe ser definida en una forma dinámica como el proceso que concierne la interacción entre diferentes actores, las estructuras institucionales dentro de las cuales trabajan y los objetivos que persiguen. Refiere a la variedad de maneras en la que los participantes interesados buscan desarrollar mecanismos tanto formales como informales para modelar la conducta de los sistemas de medios (Freedman, 2008: 13).

Si bien en términos ideales es deseable la participación del conjunto de la sociedad, Freedman advierte que el proceso político dista de comportarse de manera democrática. Si bien para Freedman la política de medios no es un proceso completamente determinado por las elites, es imposible determinar sus dinámicas sin entender las ideas que movilizan a sus participantes más poderosos.

La política de medios debería ser un terreno abierto a los grupos de bajos recursos con voces alternativas y objetivos diferentes, pero en realidad no lo es; es un proceso que para todos sus conflictos, es en última instancia dominado por aquellos que tienen los recursos financieros, ideológicos y políticos más amplios, quienes son los mejor capacitados para movilizar sus intereses en contra de sus rivales (Freedman, 2008: 22).

Desde una perspectiva latinoamericana, y retomando las concepciones históricas de Políticas Nacionales de Comunicación que serán detalladas más adelante, se destaca una propuesta de definición de políticas de comunicación realizada por José Luis Exeni:

Las políticas públicas son el conjunto de principios, normas, aspiraciones y respuestas deliberadamente adoptados en el marco de uno o más objetivos previamente establecidos de predicción, decisión y acción para enfrentar situaciones y/o problemas socialmente considerados, en un momento y lugar determinados, mediante procesos de estimulación positiva (fomento) o negativa (prohibición) de comportamientos individuales, institucionales o sociales, cuya fuente principal puede ser el Estado, la sociedad o ambos, pero cuya forma final es siempre definida por la estructura estatal que establece los mecanismos e instrumentos necesarios para su cumplimiento (Exeni, 1998: 92).

Podría sintetizarse que en la compleja relación Estado, medios y sociedad, la acción pública en la definición de políticas de medios resulta indispensable. Si se pretende definir un espacio comunicacional democrático y participativo, es evidente que la simple intervención del Estado no es suficiente, sino que la misma debe estar fundada en determinadas orientaciones y contenidos políticos y culturales. Se entiende como intervención democratizadora aquella práctica que amplía las posibilidades de participación de la ciudadanía, no solo considerada como público o audiencia, sino también en su potencial capacidad para la producción de programas y lógicamente incluida en los procesos de la toma de decisiones sobre las políticas de medios generales.

La política de comunicación se entiende aquí como el sistemático intento de alcanzar una estructura concreta de medios (con especial atención al sector audiovisual), a través de un proceso eminentemente político en el que participan, con desigual capacidad, el Estado y el gobierno, los partidos políticos, el sector empresarial y la ciudadanía. Dicho proceso está determinado por el conflicto de intereses entre los actores mencionados, cuya resolución temporal genera un marco regulatorio en el que se usan diferentes herramientas para alcanzar los objetivos y metas establecidos. El proceso de definición de políticas de comunicación interactúa permanentemente con los desarrollos económico y tecnológico. Es cada vez más inestable y dinámico, y queda expuesto a permanente revisión.

### **3.4 Un abordaje histórico de las políticas de comunicación**

En este apartado, se analiza la evolución histórica de las políticas de comunicación vinculadas a la radiodifusión. En un primer momento se aborda el estudio de los sistemas

de comunicación en Europa y Estados Unidos para considerar luego el caso particular de América Latina. Si bien la organización del sistema de medios en Latinoamérica ha presentado sus especificidades, no resulta arriesgado señalar el carácter modélico de los países centrales. Aunque esta tesis se centra en las políticas de televisión es preciso remontarse a los orígenes de la radio porque es ahí donde se fundamentan los paradigmas políticos.

La comunicación, y en particular la radio y la televisión, se diferencian de otras áreas económicas y políticas por su doble dimensión: se trata de un sector económico de creciente peso y, a la vez, es uno de los principales difusores de ideas y cultura. Esta doble magnitud debe ser considerada para analizar la importancia que han otorgado tanto la industria como la clase política al proceso de formulación de las políticas audiovisuales.

Finalmente, también es preciso recordar que cuando surge la radiodifusión, la edición de periódicos en forma independiente del Estado ya tenía cien años de historia. En el caso de la radiodifusión, la intervención estatal incorporó, al menos en términos de justificación, un fundamento técnico real: la distribución del espectro electromagnético. Sin embargo, los argumentos técnicos también sirvieron como cortina de humo tanto de la voluntad de control del sector político sobre los nuevos medios en la etapa de la democracia de masas como de los empresarios para promover mercados oligopólicos estables ante la incertidumbre natural de la economía del audiovisual.

Para abordar la historia del sistema de radiodifusión, retomamos las consideraciones de Raymond Williams, quien señala que en situaciones económicas particulares, un conjunto de artefactos técnicos aislados se puede convertir en tecnología aplicada y luego en tecnología social. En su cruzada contra el determinismo tecnológico Williams advierte que:

En el cine, el interés capitalista estuvo en la producción, mientras que en radiodifusión, en la distribución. Se invertía en producción solo para hacer técnicamente posible, y luego atractiva, la distribución. La radio y la televisión fueron sistemas principalmente concebidos para la transmisión y la recepción, como procesos abstractos, con muy poca o ninguna definición de un contenido previo. Se diferencia de tecnologías previas de comunicación porque la oferta de dispositivos de difusión precedió a la demanda, el medio precedió a su contenido (Williams, 2011 (1974): 39).



En su reconstrucción de la historia de la radio, Williams indica que en 1922 se otorgó a la BBC (*British Broadcasting Company*), que todavía era una empresa, el monopolio y la posibilidad de financiar la transmisión mediante la venta de licencias para los receptores. Recién en 1926 la BBC se transformó en una corporación pública y se le definieron funciones de servicio público. Williams encuentra tres razones para dicha política fundacional en el Reino Unido:

- a) El desarrollo temprano de la sociedad industrial que había “nacionalizado” la cultura, a partir de rol de la prensa de alcance nacional,
- b) El establecimiento de una visión dominante de la cultura nacional de una clase dirigente inusualmente compacta, que definió un modelo paternalista tanto del servicio como de la responsabilidad,
- c) El carácter del Estado Británico que apelaba a los nombramientos y a la delegación antes que la administración en un Estado centralizado, flexibilidad que permitió que surgiera una política de radiodifusión corporativa independiente, respecto de los partidos políticos, dado que se la había definido atendiendo a una hegemonía cultural preexistente (Williams, 2011 (1974): 48-49).

Williams destaca también que en el resto de los países europeos la solución más frecuente fue la regulación directa por parte del Estado, que también se hizo cargo de administrar las corporaciones de radiodifusión, donde el acuerdo alcanzado entre el Estado y los intereses capitalistas fue concebido en la perspectiva de una separación limitada de poderes. Mientras tanto, en los Estados Unidos se estableció una solución alternativa orientada en una dirección distinta. De acuerdo con Williams:

Los fabricantes de equipos eran demasiado poderosos para que el Estado pudiera controlarlos, y los consorcios que formaron se abrieron camino enérgica y directamente en un mercado que se expandía a gran velocidad. Las primeras cadenas eran federaciones de los fabricantes, que luego adquirieron instalaciones para la producción de programas. Los fondos para financiar provenían de la publicidad. En Estados Unidos, donde todos los demás factores compensatorios eran más débiles, las instituciones hicieron realidad, más claramente que en ninguna otra parte, las formas puras de una simple tecnología aplicada. Las instituciones fabricantes determinaron la forma de las instituciones de difusión (Williams, 2011 (1974): 51).

Des Freedman acuerda con los argumentos de Williams y señala que los medios audiovisuales no emergen espontáneamente de la tecnología, ni de los planes de las corporaciones o de la imaginación de individuos creativos. Su tesis es que su forma es definida por intereses políticos en competencia, que buscan inscribir sus propios valores y objetivos a partir de las posibilidades facilitadas por una compleja combinación de factores tecnológicos, económicos y sociales (Freedman, 2008).

Desde otra perspectiva, Phil Napoli destaca cómo tempranamente aparecen tensiones sobre los principios que deberían guiar las políticas de comunicación. Una noción que resulta fundamental es la de interés público. Napoli sostiene que los otros conceptos que hacen a las políticas de comunicación derivan de éste, cuya imprecisa forma se delinea entre fines de la década del '20 y principios de la del '30, cuando es incluido en la *Communication Act* de 1934. Las políticas de comunicación basadas en el interés público fueron utilizadas para permitir a las audiencias masivas recibir programación de calidad de parte de un limitado número de buenas estaciones, y para la creación de una autoridad regulatoria que otorgó licencias a los radiodifusores. Napoli sostiene incluso que su inclusión fue sugerida por los radiodifusores, que preferían el interés público antes que el caos no regulado (Napoli, 2001).

En el análisis de del caso norteamericano, Williams destaca que:

El interés público en cualquier otro sentido que no fuera el del mercado se desarrolló dentro de una estructura ya dominada por estas instituciones. Luego emergió una figura clásica de un regulador del mercado, en el cual se insertaban algunas nociones de interés público no definido por el mercado. Desde 1937, la FCC trató de mantener abierto el mercado competitivo, contra las fuertes tendencias al monopolio. Procuró entonces introducir normas de utilidad social, de imparcialidad política y de moralidad pública (Williams, 2011 (1974): 51).

Del conjunto de los trabajos cuyas ideas centrales se resumen más arriba es posible concluir que las políticas de comunicación fueron definidas a partir del cruce de intereses de los representantes de una industria incipiente y sectores vinculados a las elites políticas. El principal conflicto de interés se suscitó sobre cómo expandir el nuevo medio de

comunicación de una forma sustentable al mismo tiempo que la clase política promovía una visión complaciente de la democracia de masas y sus propios valores culturales. Este conflicto interactuó con contextos económicos concretos y con diferentes modelos de Estado, e incluso con diversos niveles de desarrollo económico, político y socio-demográfico. Pero aun con sus múltiples particularidades, es posible resumir el desarrollo temprano de las políticas de comunicación como un contraste entre las que promovieron las instituciones comerciales y aquellas que alentaron a las corporaciones públicas. La resolución del conflicto permite inferir una mayor o menor incidencia de la clase política y el sector empresarial.

Van Cuilenburg y McQuail han historizado la evolución de las políticas de comunicación. Para la primera fase (1920-1945) proponen el nombre de políticas para una industria de comunicación emergente. Coinciden con los trabajos ya expuestos en la precariedad de los conceptos manejados y sostienen que más que la definición de un objetivo coherente, tuvo lugar “una colección de medidas *ad hoc*”. Una de las decisiones más significativas de la etapa fue la separación de las políticas destinadas a las telecomunicaciones y al sector audiovisual, decisión no justificada por las diferencias tecnológicas de acuerdo a los autores (Van Cuilenburg y McQuail, 2003).

Lo más significativo de esta primera fase es la diferenciación entre el modelo norteamericano en el que la regulación general estaba en manos del Estado, y la operación de los medios era ejecutado por empresas comerciales financiadas con publicidad, y el modelo mayoritariamente adoptado en Europa donde el Estado se ocupaba de fijar objetivos concretos a los medios de comunicación y asumía el control de la producción y distribución, con objetivos políticos y culturales, y un sistema de financiamiento alejado de los fines de lucro.

El segundo período, siguiendo a van Cuilenburg y McQuail, abarcó desde 1945 hasta 1980, y se basó en la lógica del servicio público de medios. Se diferenció de la etapa anterior por perseguir consideraciones normativas y políticas más que tecnológicas, así como por la búsqueda de una coherencia y estabilidad nacional derivadas de las necesidades de políticas

democráticas. Se procuró en esta fase establecer leyes y regulaciones concernientes a los contenidos de los medios, basadas en el objetivo de promover una comunicación más democrática, a su vez inspirada en fines sociales y políticos. Las políticas quedaban limitadas por las fronteras del territorio nacional y debían proteger “el interés nacional” (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Esta etapa es muy significativa porque incorpora la noción de que la intervención del Estado debe promover una estructura del sistema de medios con responsabilidad social, que no quede acotada a los intereses de las empresas comerciales. En el plano de las políticas internacionales de comunicación, esta etapa también supone un momento clave dado que es cuando tuvo lugar una significativa polémica en torno a los flujos de circulación de la información entre las naciones del globo. Dicho debate tuvo su punto culminante cuando en 1980 la UNESCO aprobó el *Informe MacBride* (1987). Previamente a su aprobación surgieron los movimientos reivindicativos que reclamaban por un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), que se agruparon en el Movimiento de Países No Alineados (MPNA), impulsaban un orden comunicacional justo y equilibrado. En contraposición, las asociaciones que reúnen a los sectores mediáticos privados, entre ellas, la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR) y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) condenan a estos movimientos por considerar que sus reclamos atentan contra la libertad de expresión y de prensa (Quirós y Segovia, 1996) (Quirós, 1991).

También en la década del '70, investigadores y académicos vinculados a la sociopolítica de las comunicaciones en América Latina se interesaron por la estructura económico-política y advirtieron sobre la necesidad de establecer Políticas Nacionales de Comunicación (Pasquali, 1991a).

En ambos casos se reconoció la necesidad de establecer regulaciones específicas en el sector de los medios de comunicación destacando sus aspectos económicos y su rol simbólico. En líneas generales, a nivel internacional se comprobó la existencia de concentración geográfica y económica y de dependencia tecnológica y de contenidos.

El *Informe MacBride*, aprobado de forma unánime en el seno de la UNESCO, denunció la desigualdad en el flujo de la información y la comunicación entre el Norte y Sur. Los ejes centrales del documento fueron: propiciar la democratización de las comunicaciones, promover la desmonopolización y la descolonización, denunciar la dependencia tecnológica y de contenidos, garantizar las condiciones de acceso y participación de los ciudadanos a los sistemas de medios. El primero implica contar con bienes culturales y fuentes de información plurales, mientras que el segundo se basa en la búsqueda de un ciudadano sujeto de las políticas y no, simplemente, objeto de ellas (Mastrini y Aguerre, 2007).

El debate internacional en torno a los flujos informativos, que había nacido en 1945, al menos en los términos planteados en esta fase, se apaga lentamente durante la década del '80. Políticamente, se trató de un conflicto entre los países centrales y los periféricos, mientras que conceptualmente se debatió entre libertad individual y libertad social. Josep Gifreu (1986) ha distinguido tres etapas por las que atravesó el debate internacional: entre 1945 y 1970 se caracterizó por la hegemonía norteamericana basada en la teoría del libre flujo informativo; en la década del '70 se produjo una confrontación acelerada, en la que se sucedieron las reuniones y los documentos hasta finalizar en la aprobación del informe por la UNESCO, que consagra la necesidad de intervenir para equilibrar los flujos de noticias; finalmente, en la década del '80, se produjo un agónico post-MacBride, en el que incluso la propia UNESCO comenzó a borrar los rastros del debate.

En 1980 se aprobó en la Asamblea General de la UNESCO el *Informe MacBride*, que aún hoy constituye el principal documento sobre políticas de comunicación aprobado en forma unánime por la comunidad de naciones y es además el que más se adentra en una propuesta seria de democratización de los sistemas de comunicación social. Además de los debates sobre los flujos internacionales de noticias, el informe avanzó en la definición de dos conceptos sumamente importantes para la región latinoamericana: acceso y participación, que constituyen elementos clave para el proceso de democratización de la comunicación, al garantizar primero el derecho universal a contar con bienes culturales y fuentes de

información plurales y luego la posibilidad de que la ciudadanía sea sujeto de las políticas y no un mero objeto de las mismas.

La discusión respecto a los flujos informativos impregna, en particular durante la década del '70, la agenda internacional como nunca antes. A la premisa de la necesidad de un libre flujo de la información defendida durante años por algunos de los principales países desarrollados, el movimiento de países periféricos interpone la exigencia de que dicho flujo debe ser, no solo libre sino también equilibrado. El diagnóstico evidente de estos países es que la información que reciben del mundo pero también de los hechos acaecidos en sus propios territorios les llega procesada por cuatro agencias internacionales: AP, UPI, *Reuters* y *France Press*. Así, un nuevo eje se incluye en la agenda internacional: el desequilibrio de los flujos de información.

Numerosas investigaciones publicadas sobre el tema (Quaderns del C. A. C., 2005) previenen de volver a narrar la historia que condujo a la aprobación del *Informe MacBride* en la Asamblea General de la UNESCO llevada a cabo en Belgrado en 1980. Si puede resultar conveniente realizar un balance crítico. En un artículo que revisa su devenir en retrospectiva, Cees Hamelink (1987) sintetiza algunos de los problemas que indujeron a su fracaso. Entre ellos, se destacan la falta de consideración de los contextos económicos, sociales y culturales particulares, la falta de claridad de las propuestas, el escaso análisis de las políticas existentes en aquel momento y la falta de diálogo con el principal destinatario de las políticas de comunicación: la sociedad civil.

Si bien, seguramente, son numerosas las observaciones que pueden realizarse al proceso que derivó en la aprobación del informe y a sus limitaciones, tuvo el enorme mérito de explicitar una cantidad de conceptos sumamente importantes en el proceso largo e inacabado de democratizar la comunicación (Zallo, 2011). En este sentido, las ideas contenidas en las cinco áreas claves del informe (Políticas de comunicación, tecnología, identidad cultural, derechos humanos, y cooperación internacional) constituyen un aporte para legitimar la noción de derecho a la comunicación, superador del ya obsoleto concepto

de libertad de prensa y mucho más abarcador que el de derecho a la información (Mastrini y de Charras, 2005). En una revisión reciente, Zallo destaca:

Visto a posteriori, cabe constatar el acierto estructural de, al menos, las tesis del viejo NOMIC. Así, primero, la importancia que daban a la información y a su distribución en las sociedades modernas, y que da hoy nombre incluso a la era (era de la información) en que vivimos, aunque desde otra percepción. En segundo lugar, cuando la internacionalización de las culturas debería ser un fenómeno cuatridireccional de Norte a Sur y de Este a Oeste, el flujo desigual del audiovisual y de las noticias se ha ampliado a escala internacional y, paralelamente, la 'brecha digital'. Por último, las tesis en torno a la 'excepción cultural' y a la diversidad tienen sus anclajes en aquella doctrina" (Zallo, 2011: 250)

No cabe duda que el debate en torno al NOMIC fue un debate restringido que, sin embargo, permitió ampliar notoriamente el número de involucrados en la discusión en materia de políticas de comunicación. Una temprana y acertada crítica la realizó el investigador Oswaldo Capriles, quien señaló que muchos de los gobiernos que impulsaban la democratización internacional mantenían estructuras comunicacionales poco democráticas en sus países (Capriles, 1980). Fue un debate restringido porque prácticamente se limitó a la intervención de los Estados Nacionales y, en menor medida, aquellos sectores con distinta capacidad de *lobby*, como los empresarios y la academia. Sin embargo, fue un debate que involucró a nuevos actores, que superaban el histórico reparto del mundo entre los países centrales (Moragas, Díez, Becerra, y Fernández Alonso, 2005; Quaderns del C. A. C., 2005). Zallo agrega la necesidad de incluir hoy aspectos que entonces no merecían reflexión como las identidades, las comunidades, y las lenguas que la teoría de la dependencia no contemplaba (Zallo, 2011: 248).

El programa de la UNESCO que tuvo continuidad luego de 1980 fue el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) que pretendió generar flujos de transferencia tecnológica desde los países centrales hacia los periféricos. Como bien señala Colleen Roach (1997b: 112), el PIDC rápidamente se verificó insolvente para producir algún cambio significativo, aun en el terreno de la transferencia tecnológica. La cuenta especial creada para recibir donaciones solo consiguió recaudar 20 millones de dólares en el período 1981-1990, a un promedio de dos millones de dólares por año. Más

allá de lo irrisorio de la suma, el PIDC constituyó una de las vías por las cuales el debate se diluyó y, a la vez, estimuló el progresivo paso a relaciones bilaterales en lugar de las multilaterales. Por otra parte, no puede dejar de señalarse el cambio en la agenda de la UNESCO y la inefable labor desarrollada por su nuevo Director General, el español Mayor Zaragoza, en sepultar todo el proceso del *Informe McBride*.

Finalmente, la tercera fase de políticas de comunicación que se extiende desde 1980 hasta nuestros días, supone la emergencia de un nuevo paradigma, que se encuentra ligado a las lógicas del mercado, los intereses económicos y los valores consumistas, pero aún no puede ser claramente definido (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). El despliegue de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), el desarrollo de la infraestructura de las redes se realiza con propósitos comerciales y de control, en lugar de garantizar el servicio universal y los niveles de acceso y participación. También comienza a ser revisada la histórica separación regulatoria entre el sector audiovisual y de telecomunicaciones, desafiada por el proceso de convergencia.

En esta dirección, frente a las posturas que han aludido a una ausencia o retirada de la intervención del Estado a partir de los '80, diversos autores aluden al concepto de re-regulación, que procura indicar que si bien el Estado disminuyó la inversión pública en áreas que hasta ese momento había considerado prioritarias, intervino en relación a las condiciones dinámicas del mercado estableciendo nuevas reglas de juego (Mastrini y Mestman, 1996; Siune y Truetzschler, 1992). A la vez, se ha mencionado la connivencia entre reguladores (estados nacionales) y regulados (corporaciones), destacando la capacidad de negociación y de *lobby* de estas últimas en pos de impulsar sus propios beneficios en detrimento del interés común (Dyson, Humphreys, Negrine, y Simon, 1992).

Este proceso coincide con la consolidación del concepto de Sociedad de la Información (SI) y sus ideas fuerza: liberalización, desregulación y competencia internacional de las actividades info-comunicacionales (Becerra, 2003). Durante la década del '90, las políticas de comunicación estuvieron ausentes de la agenda internacional. Recién en los inicios del nuevo milenio volvieron a tomar impulso pero no con el mismo espíritu que en las décadas



pasadas. Entre 1980 y el 2000 se registran notables transformaciones en los ejes del debate: del NOMIC a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) y de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). En estos nuevos debates desaparecen ejes conflictivos como los tópicos ligados al libre y equilibrado flujo de información/contenidos y al derecho a la comunicación. Como lúcidamente recuerda Mattelart, en los discursos sobre la SI la palabra comunicación fue prácticamente eliminada y luego reemplazada por la mucho más técnica de información (Mattelart, 2006a).

Sin duda, la reorientación de las políticas de comunicación guarda un fuerte vínculo con la consolidación de las políticas generales promovidas por el neoliberalismo. En América Latina, el *Consenso de Washington*<sup>21</sup> apareció como el plan rector impulsado por EEUU. La década del '80 se caracterizó por la gestación de los procesos de desregulación, privatización y retraimiento del Estado en los aspectos cruciales del desarrollo económico y, particularmente, en todo lo relacionado con el mundo financiero y las telecomunicaciones. El avance del neoliberalismo sobre las empresas del Estado se plasmó, entonces, en el ingreso de los grandes conglomerados trasnacionales en las telecomunicaciones, en la liberación de dichos mercados considerados hasta ese momento como monopolios naturales –en consonancia con los lineamientos sostenidos por la UIT– en la privatización del sistema televisivo en los países que aún seguían bajo la órbita del Estado (Blumler, 1993).

---

<sup>21</sup> En un contexto latinoamericano de crisis fiscal interna y de cesación de pagos externos en la mayoría de los países, los principales organismos de crédito y la comunidad financiera internacional concluyeron que América Latina necesitaba una reforma económica de fondo. Como plantea Peter Smith, "la crisis de la deuda se debía en buena parte a factores externos, pero, a pesar de esa verdad evidente, los economistas y dirigentes de las principales instituciones internacionales –del Tesoro de Estados Unidos al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– lanzaron una clarinada llamando a la reestructuración económica de América Latina. Nos referimos aquí a las 'recetas' presentadas en lo que se conoció como el Consenso de Washington que incluía tres puntos principales: 1) los gobiernos latinoamericanos debían apoyar al sector privado, 2) debían liberalizar la política comercial y 3) debían reducir el papel económico del Estado. En definitiva, el Consenso de Washington pedía el desmantelamiento del Estado desarrollista en América Latina" (Smith, 1996).

Como indican van Cuilenburg y McQuail, si bien se puede señalar que el modelo de servicio público propio de la segunda fase (1945-1980) ha perdido importancia, no resulta tan fácil definir el nuevo modelo más allá de las características generales recién sintetizadas:

Aunque todavía no ha emergido un nuevo modelo de política, no es tan temprano para hablar del modelo de política de servicio público de posguerra como un “paradigma viejo”, dado que ha retrocedido en muchos frentes y ha sido ampliamente adaptado. En algunos aspectos, la historia de la Fase I fue repetida, pero con fondo completamente diferente, con nuevas ideas políticas y valores sociales. Una vez más hay nuevas y poderosas tecnologías con un potencial incierto para el desarrollo, vastos intereses comerciales e industriales en juego y los gobiernos luchando para mantenerse al tanto del cambio” (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 198).

### 3.5 Hacia una tipificación de sistemas de medios de comunicación

Uno de los primeros trabajos que sistematizaron la cuestión de los sistemas de medios<sup>22</sup> fue “*Four Theories of the Press*” de Siebert, Peterson y Schramm publicado en 1956, donde más que teorías se clasificaban los sistemas de medios en plena guerra fría (Siebert, Peterson, y Schramm, 1956). El objetivo declarado por los autores de esta investigación era establecer lazos entre las estructuras económica, política y social y el sistema de medios que, según ellos, era una variable dependiente de las arriba mencionadas. De hecho, las “teorías” no se refieren directamente a la prensa (sistema de medios) sino a las estructuras sociales en las que los medios se insertan. De esta manera, distinguían entre la tradición autoritaria (vinculada a la monarquía absolutista), la tradición libertaria (el modelo liberal), la tradición de la responsabilidad social (donde los medios deben informar con responsabilidad sobre todos los puntos de vista existentes) y la tradición comunista soviética (donde la prensa funciona como herramienta del poder central). Como bien han apuntado Hallin y Mancini, el libro está escrito desde concepciones liberales, que presuponen como modelo ideal el liberal, con una prensa neutra y libre de interferencias del Estado (Hallin y Mancini, 2008: 12). En el trabajo de Siebert y sus colegas la esfera económica no tiene cabida y los modelos de prensa derivan de los sistemas políticos que les dan cabida.

---

<sup>22</sup> Una vez más resulta necesario aclarar que para formular los modelos que procuran encontrar características similares entre los sistemas de medios, se dejan de lado las diferencias menores e incluso algunas particularidades históricas.

En un trabajo mucho más reciente, Daniel Hallin y Paolo Mancini (2008) han realizado un abordaje desde la ciencia política que procura identificar las relaciones sistemáticas entre las estructuras políticas y las de los medios de comunicación. Para ello realizan un análisis comparativo de las democracias capitalistas desarrolladas de Europa occidental y Norteamérica, deteniéndose tanto en la estructura como en el papel político de los medios. Constituye un estudio comparativo sistemático y sofisticado que implica un avance importante en la modelización de los sistemas de comunicación. Los autores reconocen, sin embargo, que su trabajo se detiene más en el análisis del periodismo y los medios y, en menor medida, en la política y la regulación. Desde nuestra perspectiva, el problema de este trabajo es que repite el esquema de Siebert, que limita el estudio a los países de Europa y Estados Unidos. Si bien se amplía notablemente la cantidad de casos estudiados, no incluye ningún ejemplo de África, Asia o América Latina.<sup>23</sup>

El trabajo de Hallin y Mancini propone clasificar los sistemas de medios de comunicación a partir de cuatro dimensiones generales: 1) el desarrollo de los mercados de medios, con especial atención a la prensa de gran tirada, 2) el paralelismo político, en que analizan el vínculo entre los partidos políticos y los medios de comunicación, 3) el desarrollo de la profesionalidad de los periodistas y 4) el grado y la naturaleza de la intervención estatal en el sistema de comunicación (Hallin y Mancini, 2008: 19).

Como resultado de la interacción de estas variables, Hallin y Mancini proponen la clasificación de los medios de comunicación en tres sistemas:

- a. El modelo liberal o del Atlántico en el que incluyen a Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá e Irlanda. Se destaca por el desarrollo temprano de la libertad de prensa, el dominio de la prensa comercial, la poca incidencia de los partidos políticos en los medios de comunicación y la existencia de pluralismo interno en los medios de comunicación. La autonomía de los periodistas suele estar más limitada por las presiones comerciales que por la

---

<sup>23</sup> Aunque, como se verá más adelante, en un trabajo muy breve realizan un intento de aplicar su modelo al caso latinoamericano.

instrumentalización política. Los autores observan el predominio de un periodismo orientado hacia la información y un papel del Estado limitado en el sistema de medios.

- b. El modelo democrático corporativo, característico del centro y norte de Europa, que incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Holanda y los países escandinavos. En este modelo se distingue también un desarrollo temprano de la libertad de prensa y de los periódicos de gran tirada, pero se destaca, a diferencia del modelo anterior, el carácter partidista de la prensa, lo que indica un importante paralelismo político, donde predomina el pluralismo externo. Se destacan el alto grado de profesionalidad de la prensa y una mayor intervención del Estado en las políticas de comunicación con regulaciones explícitas y significativas que indican la importancia de los sistemas de radiodifusión pública, y resaltan la autonomía profesional de los medios.
- c. El modelo pluralista polarizado o Mediterráneo, que incluye a Francia, Grecia, Portugal y España. Es el modelo que más diferencias presenta respecto a los anteriores, ya que la libertad de prensa ve retrasada su aparición y el desarrollo de los medios de comunicación queda restringido a las élites hasta la aparición de los medios electrónicos. La debilidad económica de la prensa ha contribuido a su dependencia económica del estado. Hallin y Mancini señalan que el nivel de paralelismo político es alto, dado que la prensa y la radiodifusión se han vinculado estrechamente al poder político, con niveles de pluralismo externo. Los medios suelen ser instrumentados por el gobierno, los partidos políticos o grupos empresariales. Finalmente, el Estado ha desempeñado un importante papel como propietario, regulador y fuente de financiación de los medios de comunicación. A nivel del trabajo periodístico se observan menores niveles de profesionalización (Hallin y Mancini, 2008: 67-69)

Para Hallin y Mancini, las principales diferencias entre los tres modelos radican en que:

(...) en los países del modelo liberal los medios de comunicación se encuentran más próximos del mundo empresarial y más lejos del mundo de la política; en los sistemas del modelo Pluralista polarizado los medios se encuentran relativamente integrados en el mundo político; y en los países del modelo Democrático corporativo los medios de comunicación han tenido relaciones importantes tanto con el mundo político como con el empresarial, aunque en más recientemente han disminuido de forma significativa sus vínculos con la política (2008: 70).

En las últimas décadas, Hallin y Mancini verifican una tendencia a la homogenización de los modelos de sistemas de medios a favor del liberal, en el que el proceso de comercialización<sup>24</sup> actúa como una fuerza muy poderosa:

La comercialización contribuye a un cambio en el equilibrio de fuerzas entre los medios de comunicación y las instituciones políticas y, como resultado, los medios de comunicación empiezan a ocupar una posición central en la organización de la agenda de comunicación política (Hallin y Mancini, 2008: 253).

El proceso de comercialización mencionado resulta importante, debido a que en esta tesis se procura vincular los cambios legislativos producidos en la regulación argentina del audiovisual con la necesidad de ciertos sectores de reactivar la acumulación de capital en el mercado televisivo. Sin embargo, encontramos una importante discrepancia con el trabajo de Hallin y Mancini en relación a la elección de las variables que determinan los modelos por ellos presentados. En concreto, se objeta la elección de la prensa de gran tirada como factor principal de análisis del desarrollo de los mercados. Desde nuestra perspectiva, ese factor podría resultar significativo si el eje del problema fuese analizar los modelos políticos impulsados por el sistema de medios. Pero si se trata de comparar los sistemas de medios, se entiende que el sector audiovisual, y más en concreto el mercado televisivo, deben ser considerados como los elementos estructurales para la clasificación de los sistemas de medios.

Junto con el proceso de comercialización de los sistemas de medios, la televisión ha ganado importancia tanto en materia de facturación como a nivel de consumo masivo. En la gran

---

<sup>24</sup> El concepto de comercialización usado por Hallin y Mancini puede ser asimilado al de mercantilización, que es el que ha sido empleado en esta tesis.

mayoría de los países, incluidos los estudiados por Hallin y Mancini, la televisión supera a la prensa en materia de ingresos y es un sector económicamente más importante que la prensa. Por otra parte, mientras la televisión es consumida masivamente, la prensa presenta una tendencia decreciente en materia de ventas, solo en parte compensada por las visitas a las páginas Web. Estudios de consumo de medios muestran que la principal fuente de información de la ciudadanía es la televisión (Becerra, Marino, y Mastrini, 2012). A partir de estas aproximaciones, resulta problemático clasificar los sistemas de medios utilizando como uno de los criterios principales la organización de la prensa. Por otra parte, y como ya ha sido señalado, la prensa es el sector donde la intervención del Estado ha sido notablemente menor que en el caso de la televisión, por lo que dicho criterio resulta también inadecuado para el análisis de las políticas públicas vinculadas a los medios de comunicación.

El ya citado trabajo de van Cuilenburg y McQuail (2003) procura sistematizar la historia de las políticas de comunicación más que clasificar los modelos de sistemas de medios. Sin embargo, al referirse específicamente a la radiodifusión, señalan una serie de indicadores que pueden ser tenidos en cuenta para definir modelos de comunicación como los patrones de propiedad, las formas de financiamiento, las regulaciones de acceso y de contenido, la restricción a la libertad de expresión, la creación de formas de monopolio u oligopolio y la presión para garantizar un servicio universal. Además de estos criterios se podría estudiar si los objetivos de las políticas de comunicación se guían por criterios socio-políticos o de eficiencia económica, y los criterios de organización de las agencias del Estado especializadas en el manejo de la comunicación.

Con el conjunto de los elementos descriptos pueden definirse dos formas generales de organizar los sistemas audiovisuales: el sistema comercial y el sistema de servicio público. Como ha señalado Nicholas Garnham:

La naturaleza del pacto fordista resultante entre el Estado y la economía de la televisión adoptó formas nacionales diversas, dependiendo de las diferencias en estructura económica, en nivel de desarrollo y en el equilibrio entre las fuerzas sociales. Sin embargo, la distinción crucial se dio en entre los Estados Unidos, que eligieron un sistema donde la financiación provenía casi en su totalidad de la

publicidad y donde la propiedad se hizo privada -en esencia privatizar grandes franjas del espectro- y la Europea Occidental, que, debido al diferente equilibrio de las fuerzas sociales después de 1945, eligió un sistema de monopolios públicos financiados por un canon (Garnham, 1991: 69).

También Raymond Williams advirtió sobre las diferencias entre estos sistemas, partiendo principalmente de una característica económica de los medios, si son o no organizados en forma directa por el proceso de acumulación del capital:

Como ocurre en la retórica general de la defensa del capitalismo, los empresarios de la televisión comercial no la llaman comercial y mucho menos capitalista, sino que emplean descripciones propias de las relaciones públicas tales como “libre” o “independiente”, y a menudo señalan el contraste con el “monopolio” y el “control estatal”. Esta retórica se disuelve cuando observamos el carácter de las grandes corporaciones de teledifusión estadounidenses o de las compañías que producen los programas británicos. De diferentes maneras, estos son conglomerados de intereses de capital establecidos. Independientemente de cuáles sean los controles públicos o de las definiciones políticas que se fijen luego, las instituciones tienen como objetivo primario realizar y distribuir ganancias privadas sobre el capital invertido y esto afecta visiblemente sus principales decisiones. En contraste, las instituciones públicas son, en efecto, “instituciones sin fines de lucro”; por lo tanto, los ingresos se destinan casi por completo a la producción y el desarrollo de radio y teledifusión (Williams, 2011 (1974): 54).

Las extensas citas de Garnham y Williams sirven tanto para justificar la elección de los modelos como para introducir sus características principales. En el modelo comercial, el Estado define un marco regulatorio general a partir del cual otorga licencias para brindar servicios de radiodifusión a operadores privados, quienes se hacen cargo de la producción y distribución de programas. La lógica general de este sistema se basa en el interés de los operadores privados en obtener un beneficio económico a través de la operación de las emisoras, para lo cual ofrecen una programación que procura resultar atractiva para las audiencias. El financiamiento principal deriva de la venta de publicidad y de programas, que también es un factor dependiente del tamaño de las audiencias. El Estado regula de forma muy general los contenidos que pueden ser distribuidos, limitando algunas temáticas a determinados horarios y/o restringiendo algunos tipos de publicidad (por ejemplo, la del tabaco). La diversidad de la programación queda en manos de las estrategias que adopten

los operadores que se hacen cargo de las emisoras. Es un sistema que tiende al oligopolio. El Estado crea una agencia especializada que se encarga de velar por el cumplimiento de la ley. Este modelo fue desarrollado en Estados Unidos y ha cobrado auge a nivel mundial a partir de la década del '80, desde que la mencionada tendencia a la comercialización reorientó en muchos países las políticas de comunicación.

En el modelo de servicio público, el Estado interviene de forma más decidida con la intención de alcanzar el cumplimiento de objetivos socioculturales. En este caso, se destacan valores como la diversidad y la protección de la cultura nacional. El financiamiento puede provenir de los presupuestos del Estado, del pago de los usuarios de un canon para el sostenimiento del sistema público y de la venta de programas y formatos. La propiedad de los medios de comunicación puede quedar directamente en manos del propio Estado, o bien ser cedida a grupos privados o de organizaciones sociales. Este modelo tiende a conformar sistemas monopólicos, aunque en casos como el británico también registró formas oligopólicas. El Estado procura planificar con determinada periodicidad los objetivos socio-culturales que deben ser alcanzados por quienes brinden el servicio. La diversidad de la programación procura ser alcanzada al interior de las cadenas en caso de monopolio, y de forma interna y externa si tiene lugar la de coexistencia de medios de propiedad estatal y privada. El modelo de monopolio público que predominó hasta la década del '80 se ha ido extinguiendo a favor de la propiedad mixta. El sistema público fue ampliamente dominante en Europa hasta entonces. Pero no existe duda sobre la importancia del Estado en la definición de los modelos. Enrique Bustamante afirma:

En uno y otro caso, sin embargo, el Estado jugó un papel clave en la definición de los sistemas televisivos nacionales a través de una regulación constante, entendida como el conjunto de intervenciones intencionales de las autoridades públicas para orientar, en caso necesario dirigir, las conductas de los actores de un sistema audiovisual de tal forma que participen en el funcionamiento correcto del sistema (Guillou y Padioleau, 1988) (Bustamante, 1999: 33).

Si bien los dos modelos arriba descriptos resultan menos sofisticados que los propuestos por Hallin y Mancini, desde nuestra perspectiva se adaptan y se corresponden mejor con la



historia de los sistemas audiovisuales. En América Latina, si bien existió una marcada preferencia por el modelo norteamericano, pueden apreciarse algunos matices.

### **3.6 Las políticas de comunicación en América Latina**

No se conocen investigaciones académicas que aborden de manera sistemática el desarrollo histórico de las políticas de comunicación en América Latina. Sí existen algunos trabajos importantes que han concentrado una sumatoria de análisis particulares de la estructura de medios de cada país (Fox y Waisbord, 2002), otros que dan cuenta de la participación de los sistemas de medios de América Latina en la globalización (Sinclair, 1999), otros que se han focalizado en el propio concepto de Políticas Públicas de Comunicación (Exeni, 1998) y, finalmente, aquellos que se limitan a analizar las políticas de comunicación en un determinado país (Bolaño y Brittos, 2007; Mastrini, 2009).

Sin embargo, y como ya ha sido señalado, los investigadores de la región han otorgado significativa importancia al problema de las políticas de comunicación en sus respectivos países (Beltrán y Fox, 1980; Fox, 1989; Pasquali, 1991a). En un sintético intento por aplicar su modelo de clasificación de los sistemas de medios, Hallin y Mancini señalan:

(...) a grandes rasgos, los medios latinoamericanos pueden considerarse una tipología híbrida que representa coincidencias tanto con el modelo pluralista polarizado, característico del sur de Europa, especialmente de la Europa Latina, como el liberal que predomina en América del Norte, Gran Bretaña e Irlanda (Hallin y Mancini, 2007: 91).

El análisis del caso latinoamericano sirve para evidenciar las limitaciones del modelo de Hallin y Mancini, ya que mientras que el modelo de la prensa se vincula con el de “la Europa Latina” según los autores, no hay duda de que la radiodifusión se orienta con el modelo norteamericano, muy distante del británico. Cabe recordar que los casos norteamericano y británico definen para Hallin y Mancini el modelo liberal, dado que priorizan el análisis de la prensa sobre la radiodifusión.

América Latina adoptó tempranamente los sistemas de comunicación audiovisual. Ya en la década del '30 la radio se hallaba extendida en los principales centros urbanos, y adquiría un importante rol en la conformación de una identidad nacional en países que habían recibido fuertes oleadas inmigratorias. La televisión comenzó su desarrollo en los inicios de los '50 en México, Brasil, Cuba, Argentina y Venezuela, países que estuvieron entre los diez primeros a nivel mundial en contar con imágenes transmitidas a distancia. Si en los orígenes de la radio primó un interés comercial y la necesidad de promover la cultura nacional, el surgimiento de la televisión quedó vinculado a la política de los gobiernos populistas de la época, que supieron asociarse con los intereses comerciales de un sector de la burguesía emergente.

Las burguesías locales tuvieron un rol muy importante en el desarrollo de la televisión porque promovieron la articulación con los capitales internacionales, principalmente norteamericanos, que se constituyeron en los principales proveedores tanto de la infraestructura tecnológica como de los contenidos, en un modelo de dependencia asociada que describieron luego los teóricos de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1979).

En su destacada investigación sobre la televisión latinoamericana, John Sinclair (1999) ha señalado la temprana existencia de importantes lazos entre los estados nacionales y los dueños de los medios. De esta forma, un sistema comercial privado, de estilo norteamericano, coexistió con acuerdos tácitos de mutua conveniencia entre los gobernantes y los dueños de los medios: el poder político garantizó, e incluso apoyó económicamente el desarrollo de los mercados de medios, obteniendo a cambio que los medios electrónicos no cuestionasen su legitimidad política. Dicho de otra manera, los dueños de los medios disfrutaron de la posibilidad de operar en mercados oligopólicos con poca intervención estatal, mientras que los gobiernos mantuvieron un control informal sobre los contenidos políticos. En Argentina, una investigación sobre el surgimiento de la radio realizada por las profesoras Brenca y Lacroix (1988) describe a la situación como un “privatismo oficialista”. Por su parte, Elizabeth Fox (1988) ha caracterizado este modelo como “políticamente dócil”. Más allá de estas características generales, el desarrollo de la

televisión no quedó exento de contradicciones y conflictos entre los políticos y los dueños de las emisoras de radiodifusión.

A diferencia de lo expresado por van Cuilenburg y McQuail para el caso de Europa y Estados Unidos, el desarrollo de las políticas de comunicación fue mucho menos sistemático en América Latina. En muchos países, los emprendedores establecieron radios y canales de televisión sin contar con el mínimo marco regulatorio. Solo con posterioridad, algunas regulaciones básicas confirmaron permisos y licencias a los pioneros. Puede afirmarse al respecto que ha sido el mercado el que ha fijado de hecho las principales estrategias en materia de radiodifusión, para que con posterioridad el Estado ajuste el marco regulatorio a dicha situación. Incluso en muchos países de la región se careció de una legislación específica para el sector hasta la década del '70.

En este contexto, el modelo derivó en un sistema que fue caracterizado, no solo para los medios, por la teoría de la dependencia con dos palabras muy significativas: concentración y dependencia. La concentración tuvo lugar tanto en forma geográfica en los centros urbanos, como económica en unos pocos grupos familiares, mientras que la dependencia se dio tanto a nivel de infraestructura como de contenidos. Esta situación fue tempranamente advertida por investigadores como Antonio Pasquali (1972) y Luis Ramiro Beltrán (1980).

El nacimiento de la radio en los años 20 estuvo acompañado rápidamente por la adopción de una lógica comercial que tendió hacia la concentración en pocas manos de las estaciones y cadenas (con la excepción de países como Uruguay, donde al comienzo se adoptó el régimen de servicio educativo). Como señala Sinclair (1999: 13) ya en 1945 la influencia norteamericana se expresó en la creación de la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR) que fue una de las principales promotoras del modelo comercial norteamericano. Otro tanto ocurrió con la televisión a partir de los años '50 y, fundamentalmente, de los '60 cuando en América Latina se impuso la noción de servicio de interés público que fue funcional a las inversiones que las principales cadenas televisivas norteamericanas hicieron prácticamente en todos los países (a excepción de Cuba post 1959, por ejemplo), en

oposición al modelo de servicio público que tuvo lugar en Europa.<sup>25</sup> En el caso de la televisión, el control norteamericano se dio primero por participación directa en la propiedad de las estaciones de televisión y, a partir de la década del '60, cuando las cadenas norteamericanas se desprendieron de sus canales en América Latina, mantuvieron la relación a través de la venta de contenidos.

Frente a la iniciativa privada local y foránea, los diseños de políticas culturales vinculadas a la organización de la televisión encontraron su arraigo en gobiernos populistas. García Canclini (1987) observa que el modelo populista favoreció en los años '40 y '50 el desarrollo de las culturas subalternas y de las industrias culturales de los países latinoamericanos, mientras que el Estado ocupó un lugar de “condensación” de los valores nacionales que no cuestionaba estructuralmente las formas ideológicas dominantes. La década del '50 puede ser ubicada entonces como la de los pioneros que intentaron establecer la televisión frente a las dificultades que suponía la escasez de aparatos receptores. Heriberto Muraro caracterizó con acierto el origen de la televisión en la región:

Desde sus comienzos, ese medio (la televisión) fue encuadrado dentro del esquema legal que entonces reglamentaba las actividades del sector radial, de carácter abiertamente privatista y comercial, inspirado en el tradición jurídica norteamericana. El Estado reservó para sí, exclusivamente, la tarea de seleccionar a los licenciatarios de los canales, ejercer cierta vigilancia sobre aspectos técnicos del sistema, y firmar acuerdos internacionales en materia de distribución de frecuencias (Muraro, 1985: 78).

Hubo que esperar hasta fines de los años 50 y hasta los '60, para que el modelo desarrollista consolidara el proceso de modernización económica y renovación cultural. Sus características centrales no solo suponían la masiva entrada del capital extranjero en la economía sino además, como observa Juan Carlos Portantiero (1989) para el caso argentino, la sustitución de trabajo por capital en el desarrollo industrial. A partir de estas lógicas, los medios audiovisuales en América Latina tuvieron una tradición de proximidad

---

<sup>25</sup> Con esa tendencia se quiere dar cuentas de las lógicas coincidentes en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque no sólo en radio sino también en televisión hubo excepciones, como en el caso de Chile, donde convivió un modelo de propiedad pública con criterios comerciales de programación.

con el mercado de fabricantes de equipos, en una suerte de temprana edición de fenómenos de integración vertical. La gestión de los medios tuvo un desarrollo familiar, patriarcal y artesanal hasta la extensión del factor informacional, como medular en la estructura económica, coincidente con el crecimiento de la envergadura económica de los medios y su integración en un sistema global comercial a partir de los '90. Muraro observa además una circunstancia significativa en relación a las políticas de comunicación:

La adopción de una matriz legal dentro de la cual se gestó la TV no estuvo acompañada de un verdadero debate público; ni siquiera se realizaron estudios previos al respecto (Muraro, 1985: 78).

Durante la década del '60 se consolidó definitivamente el modelo latinoamericano de radiodifusión: empresas privadas que competían por la audiencia, centralización de la producción en las grandes ciudades, y dependencia del capital extranjero. Si bien en varios países se prohibía o restringía la participación de capitales foráneos, mediante la figura de las productoras de programas se estructuró un sistema de medios oligopólico y con escasa participación del resto del país en la programación.<sup>26</sup> La influencia de las tres grandes cadenas televisivas norteamericanas (CBS, NBC y ABC) se extendió a la mayoría de los países latinoamericanos. Como señala Muraro:

La programación de las emisoras de TV consistía fundamentalmente en películas y series importadas de los EEUU, la proporción de aquellas destinadas a funciones culturales y educativas era mínima (Muraro, 1985: 79).

De la cita de Muraro indirectamente se desprende como característica de la televisión latinoamericana su carácter marcadamente lúdico, cuestión que será retomada años después por Valerio Fuenzalida (2000).

La injerencia de las grandes cadenas de EEUU no solo supone la importancia estratégica que otorgaban las empresas norteamericanas al continente para su expansión mundial, sino que además expresa la poca disponibilidad de la burguesía latinoamericana para invertir el

---

<sup>26</sup> Estas empresas se dedicaban formalmente a la producción de programas, pero operativamente se constituyeron en las controladoras de los canales de televisión. Para más detalles ver, por ejemplo, el texto de Margarita Graziano (1974).

dinero necesario para el desarrollo del medio. Hernán Galperín describe el modelo latinoamericano en la misma línea, aunque agrega el carácter autoritario de numerosos gobiernos:

El caso latinoamericano combina el modelo comercial de televisión con el carácter autoritario de los gobiernos de la región propios de las décadas del '60 y '70. Tiene una estructura oligopólica, con programación generalista y financiamiento comercial. Las licencias se otorgan con criterios políticos. Se verifican fuerte concentración horizontal y límites a la propiedad cruzada (Galperin, 2002: 25).

En algunos países, el modelo se complementó con medios de propiedad estatal que se limitaron a ofrecer un servicio basado en la propaganda política del gobierno de turno que no constituyó una amenaza para los canales privados en términos de audiencia y de disputa de la pauta publicitaria.<sup>27</sup>

En la década del '70 surgió en América Latina el concepto de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) para expresar la necesidad de regular los sistemas de comunicación al interior de las fronteras nacionales. Autores vinculados a la teoría crítica como Antonio Pasquali, Luis Ramiro Beltrán, Fernando Reyes Matta o Héctor Schmucler, entre otros, reclamaron la activa participación del Estado en la definición de un modelo de comunicación democrática.

Esta posición partía del acertado supuesto que de nada valía democratizar las relaciones internacionales en materia de comunicación si en los países desarrollados se mantenían situaciones inequitativas. Sucesivas reuniones de expertos sobre políticas de comunicación permitieron delinear la base conceptual de una propuesta de comunicación democrática para la región en la que se incorporaron conceptos clave como acceso y participación, servicio público (ver próximo apartado) y planificación de la comunicación. Algunos de quienes impulsaron el concepto de PNC, además de su vínculo con la teoría crítica, se relacionaron también con los movimientos de cambio político y social que tuvieron mucho

---

<sup>27</sup> Ante la diversidad de formas y la complejidad de sus estatutos Valerio Fuenzalida (2000) define a la TV pública en Latinoamérica como aquellas estaciones que no tienen una finalidad primera de lucro sino otros objetivos.

impulso en región a fines de los '60 y principios de los '70, conocidos como movimientos de liberación nacional. Para estos investigadores, la comunicación fue pensada como una instancia fundamental del proceso de transformación que debía articularse con otras políticas más generales para el cambio de las sociedades latinoamericanas (Beltrán, 1974). En 1976, Beltrán realizó un primer intento formal para definir las PNC como:

(...) un conjunto integrado, explícito y duradero de política parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el proceso general de comunicación en un país" (Beltrán, 1982).

De acuerdo a Exeni, la definición de PNC tiene tres características esenciales: una estructura global (integrada), una proyección taxativa (explícita) y permanencia en el tiempo (duradera). Su objetivo es guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo de medios (Exeni, 1998). De este modo, se reconoció la necesidad de intervención del Estado para regular los medios de comunicación. En un segundo momento, se profundizó en el modo de intervención del Estado mediante el diseño de planes y acciones concretas para alcanzar un mayor grado de democratización de las comunicaciones que incluyeran conceptos clave como acceso, participación y servicio público (Graziano, 1988). En la planificación de las PNC, el Estado debía cumplir un rol central al realizar simultáneamente dos papeles: el de jugador y el de árbitro de las regulaciones, estableciendo el tipo y el carácter de la intervención.

Dentro de la noción de PNC, los conceptos de acceso y participación ocuparon un destacado lugar. Una definición conceptual precisa puede ser hallada en documentos elaborados por la UNESCO en la década del '70. En dichos materiales se clasifica al *acceso* en dos niveles: el de la elección del material, y el de la retroacción. La participación, por su parte, se puede analizar según tres niveles: a) la intervención de la población en la producción de los mensajes, b) la intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva (UNESCO, 1977). En el concepto de acceso se evidencia la preocupación de los expertos de la UNESCO por promover una mayor cobertura de los medios de comunicación, un mayor

alcance territorial como elemento primario de la diversidad. Por su parte, el concepto de participación recoge la inquietud de que la ciudadanía se constituya en sujeto de la política de comunicación y no solo sea objeto de la misma.

Los conceptos de PNC, acceso y participación fueron asumidos por los teóricos latinoamericanos y presentados como indicadores fundamentales del grado de democratización de los medios.<sup>28</sup> En una región en la que las regulaciones fueron impuestas para legalizar desarrollos previos del capital, la noción de PNC daba cuenta de la necesidad de intervención del Estado de manera activa y planificadora con el objetivo de promover un sistema de medios acorde con las necesidades socioculturales del conjunto de la sociedad. Por otra parte, en un continente donde los medios se concentraron geográficamente en los grandes centros urbanos, la idea de acceso reclamaba por el derecho del conjunto de los ciudadanos a disponer de variedad de medios. Esta situación sigue aún hoy siendo compleja en la región, aunque desarrollos tecnológicos posteriores como el cable y el satélite hayan extendido la cobertura de los medios a prácticamente todas las geografías, para aquellos que tengan capacidad de pago. Finalmente, el concepto de participación recoge tanto el derecho de la ciudadanía para poder expresarse a través de los medios masivos de comunicación, como a participar en las políticas que determinan la estructura del sistema de medios. El concepto de participación se opone al proceso histórico de concentración económica que limita el ejercicio de las capacidades comunicacionales a unos pocos dueños de medios. Fue útil también para alentar la comunicación comunitaria y alternativa. Para Diego Rossi,

(...) de esta manera, se establece un escalonamiento progresivo en las posibilidades de los ciudadanos para la recepción y la gestión de los medios de comunicación masivos (del acceso hacia la participación, llegando a un nivel ideal de autogestión) para el logro de un pleno derecho a la información (Rossi, 2000: 2).

---

<sup>28</sup> La democratización de la comunicación puede definirse como "el proceso mediante el cual 1) el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple objeto de la comunicación; 2) aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados; 3) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación" (UNESCO, 1988:289).



Un momento clave de la discusión sobre las PNC fue la Primera Reunión Intergubernamental de Políticas de comunicación que se llevó a cabo en San José de Costa Rica en 1976 (Quirós y Segovia, 1996). En el documento final de la reunión se propusieron veintitrés recomendaciones que pueden agruparse en seis categorías: circulación equilibrada de la información, PNC, formación de RRHH, investigación y documentación, tecnología y cooperación regional (Exeni, 1998). Si bien desde la segunda mitad de la década del '70 el reclamo en el plano internacional (NOMIC) desplazó y muchas veces ocultó los problemas en el ámbito nacional, en la "Declaración de San José" se articulan ambos reclamos en una propuesta democratizadora de las relaciones comunicacionales y los sistemas de medios. Para Latinoamérica —en el marco de una tímida irrupción de gobiernos reformistas, nacionalistas y/o revolucionarios— expresaba el intento de intervenir en la organización de los sistemas de medios con una orientación caracterizada por la búsqueda del consenso hacia la planificación en el área, la defensa de la identidad cultural nacional y la creación de instancias de mayor participación popular.

Aun cuando sus resoluciones no eran vinculantes, Costa Rica tuvo el mérito de explicitar varios de los principales conceptos que, en ese momento, remitían a la democratización de los sistemas de medios: el servicio público, el acceso y la participación, la creación de agencias noticiosas nacionales y regionales, el derecho a la información, la creación de Consejos Nacionales asesores de PNC, el fomento de la comunicación popular, el derecho a réplica; nociones hasta entonces ausentes de las legislaciones y, en general, de las políticas de los países de la región

Al igual que lo acontecido con el *Informe MacBride*, luego de la conferencia se apreciaron ínfimos resultados a causa de los problemas políticos que atravesaba la región. De acuerdo a Fox, la Declaración de San José encontró problemas porque los gobiernos ya habían dado marcha atrás en la formulación de PNC y enfrentó un escenario adverso debido a los golpes de Estado propios de la década del '70 en la región (Fox, 1988). De ello se desprende un triple déficit: de oportunidad (llegó tarde); de pertinencia (avanzó mal); de legitimidad (nació desnaturalizado). Además, al movimiento le faltó articulación con

movimientos sociales y sufrió el repliegue de la UNESCO (Exeni, 1998). Luego de la Declaración, las PNC prácticamente fueron eliminadas de la agenda política y académica, hasta que fueron parcialmente rescatadas por algunos gobiernos en la primera década del siglo XXI.

Si con las dictaduras militares que abundaron en la región en los '70 cobró impulso el neoliberalismo económico de la Escuela de Chicago, fue en los '80 y especialmente en lo '90 cuando alcanzó su momento de mayor expansión. Las políticas de comunicación no quedaron ajenas al impacto de esta corriente. Se privatizaron medios de comunicación, se relajaron las normas anti-concentración y se estimuló la llegada del capital extranjero a los mercados de medios. Los grandes grupos de comunicación aprovecharon la reestructuración neoliberal para insertarse como jugadores de nivel regional en el mercado global de medios. La concentración del sector audiovisual, que ya era marcada, se incrementó hasta alcanzar un CR4 de más del 80%. Este es el preciso momento que será analizado en detalle para el caso argentino. Como señalan Fox y Waisbord:

(...) durante los '90, las políticas que contribuyeron a consolidar las políticas de mercado fueron simultáneas a la implementación de políticas neoliberales de estabilización y transformación del Estado. La privatización, liberalización y desregulación fueron las responsables de dismantlar el viejo orden de medios y fortalecer las fuerzas del mercado (Fox y Waisbord, 2002: 9).

También durante los '90 tuvo su origen el proceso de transformación de las empresas mediáticas de familiares a grupos manejados con una nueva lógica gerencial vinculada a las técnicas modernas del *managment*. En muchos casos, comienzan a operar en la Bolsa de Valores y una parte de su capital pasa a ser flotante. Como precisan dinero para su expansión, desarrollan nuevos vínculos con el capital financiero. Esta situación ha sido estudiada en detalle por Nuria Almirón:

The wave of initial public offerings for media companies started in the 1960s (Picard, 1994, 2002), but it was in the 1990s and onward that trade in stock markets of top media giants became widespread (at the same time that the growth and concentration of the industry consolidated). With few exceptions, in 2009, all big media companies, including top news-media producers, were listed in stock markets (their parents companies, their media subsidiaries, or both) (Almirón, 2010).

Todas las significativas transformaciones del sector audiovisual recién detalladas fueron promovidas por los gobiernos neoliberales electos en los '90. En este proceso hubo una profunda reestructuración del Estado y de su acción regulatoria. La reestructuración neoliberal concentró sus beneficios en el sector del capital. Esto también fue destacado por Fox y Waisbord, quienes subrayan los límites del sistema democrático para transformar las políticas de comunicación:

(...) estos cambios no alteraron las viejas dinámicas de interacción entre los estados y el mercado en las políticas de medios, como la falta de participación de la sociedad civil. La democratización política no ha traído una democratización genuina de la propiedad, el contenido y el control de los medios (Fox y Waisbord, 2002: 10).

Esta situación es abordada por Hernán Galperín con una mirada similar:

Desde una perspectiva política se mantiene un problema principal: la falta de un sistema de regulación bien financiado e independiente que garantice principios democráticos básicos como el pluralismo, la libertad de los periodistas, el acceso a las nuevas tecnologías, y la competencia saludable de mercado entre los proveedores” (Galperin, 2002: 24).

Pero el capital también presenta sus propias contradicciones. Probablemente, uno de los mayores problemas no resueltos de la etapa fue la creciente divergencia de intereses entre los grupos concentrados de medios y las empresas telefónicas. Si bien ambos sectores se consolidaron al compás de las políticas neoliberales, a partir de mediados de la década del '90, cuando consolidaron posiciones dominantes en sus respectivos mercados y en virtud del proceso de convergencia tecnológica, las empresas telefónicas han buscado entrar en el mercado de medios. Sus ingresos eran muy superiores a los del sector audiovisual y su mercado base estaba mucho más concentrado.

De hecho, en América Latina, dos empresas se lanzaron a conquistar el mercado. En efecto, desde comienzos del siglo XXI Telefónica de España, y la mexicana Telmex llevan a cabo una disputa regional por el liderazgo del mercado de telecomunicaciones regional. El grupo Telefónica tuvo una importante presencia en la mayoría de los países latinoamericanos desde el inicio de las privatizaciones del sector en los años '90. El grupo

Telmex, que obtuvo el control de las telecomunicaciones mexicanas, se lanzó a la carrera más tarde que su rival. Sin embargo, recuperó terreno, y en 2008 superó a Telefónica por el volumen de sus ingresos regionales. En los últimos años, Telmex y Telefónica han comenzado una expansión hacia el sector de la televisión por cable, aprovechando los beneficios de la convergencia digital.

La disputa entre telefónicas y empresas de medios ha supuesto un nuevo desafío para los reguladores del sector audiovisual que sufren las presiones de sectores muy poderosos con intereses divergentes: las empresas audiovisuales con fuerte capacidad económica y las empresas audiovisuales con significativa incidencia en la opinión pública. Esta tensión se presenta en todas las discusiones sobre políticas de comunicación desde mediados de los '90. Las empresas telefónicas que operan en mercados muy liberalizados procuran quitar las protecciones que restringen su acceso al mercado audiovisual.

En el nuevo milenio comenzó a verificarse un cambio en el escenario político en América del Sur, donde por primera vez en la historia predominan gobiernos de izquierda moderada. Aunque este nuevo contexto escapa al recorte temporal de la presente tesis, resulta significativo porque ha reabierto la discusión pública sobre las políticas de comunicación.

El nuevo escenario político se ha sumado a la centralidad de los medios de comunicación en la sociedad y a la creciente preocupación de la sociedad civil por la definición de un entorno más favorable y participativo, con gobiernos que han promovido una nueva orientación en las políticas de comunicación. Como destaca Murilo Ramos (2010), en América del Sur se ha propuesto una nueva agenda de políticas de comunicación que, enmarcada dentro de gobiernos populistas-nacionales, ha propiciado medidas que tenderían hacia una mayor democratización de las comunicaciones. Martín Becerra lo expresa de la siguiente manera:

En el caso de América Latina, su inmersión en el siglo XXI combinó su estructural y distintiva fractura socioeconómica (es la región más desigual del planeta, donde la distancia entre ricos y pobres es mayor [Cepal, 2010]) con una lectura crítica por parte de los gobiernos electos en los últimos años, acerca del impacto que tuvieron las

políticas neoliberales ejecutadas al calor del Consenso de Washington en la última década del siglo pasado. Algunos autores, aluden a estos gobiernos como populistas de izquierda (Kitzberger, 2008), nacional-populares o de nueva izquierda (Vilas, 2005), lo cierto es que su modo de intervención estatal es muy diferente del que se había practicado en las democracias latinoamericanas en las décadas anteriores (Becerra, 2011).

En este sentido, se pueden enumerar una serie de cuestiones que se han incorporado a la agenda de discusión sobre políticas de comunicación: nuevas legislaciones para la prensa y la radiodifusión,<sup>29</sup> medidas para desconcentrar los sistemas mediáticos, desarrollo de emisoras públicas, impulso de la comunicación comunitaria, implementación de la televisión digital terrestre (TDT),<sup>30</sup> aparición de nuevos órganos reguladores autónomos para la comunicación y la información e impulso de la banda ancha. Murilo Ramos señala que

[la región se transformó en] un gran laboratorio de ideas, principios y directrices de política pública, como hace décadas no se veía y esto en un ambiente democrático, de elecciones libres, pluripartidarias, con alternancia de poder, sin que falten a ese ambiente, como sería de esperar, radicalizaciones políticas, polarizaciones ideológicas y desigual participación popular (Ramos, 2010: 27).

### **3.7 Interés público y servicio público: dos conceptos clave para las políticas de comunicación**

Luego de repasar cómo han evolucionado las políticas de comunicación a lo largo de la historia, se analizan a continuación dos conceptos clave para clasificar las políticas de comunicación: interés público y servicio público. Más allá de la ambigüedad de ambos, estos conceptos han sido utilizados para promover una mayor o menor intervención del Estado en el sector audiovisual y han constituido la base conceptual para los dos grandes

---

<sup>29</sup> Algunos países Latinoamericanos han aprobado nuevas leyes de radiodifusión: Venezuela (Ley de Responsabilidad Social en la Radio y TV, diciembre de 2004) y Argentina (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522/09). Mientras que otros, se encuentran en pleno debate de legislaciones que regulen el sector audiovisual, como por ejemplo, Brasil, Bolivia y Ecuador.

<sup>30</sup> Se destaca la elección de la norma digital entre 2006 y 2010. Varios países de la región adoptaron el patrón ISDB-Tb: Brasil (junio 2006), Perú (abril 2009), Argentina (agosto 2009), Chile (septiembre 2009), Venezuela (octubre 2009), Ecuador (marzo 2010), Paraguay (junio 2010), Bolivia (julio 2010) y Uruguay (diciembre 2010).

modelos de radiodifusión descriptos: el comercial privado norteamericano y el de servicio público europeo. Resulta de significativa importancia aclarar que, si bien constituyen la base conceptual sobre la que se asentaron los modelos de comunicación, no deben ser confundidos. Mientras que los conceptos de interés público y servicio público representan la filosofía sobre la que se asientan los sistemas de medios, los modelos (comercial norteamericano y de servicio público europeo) son el resultado de la aplicación de dicha filosofía a una organización concreta del sistema de medios. Por otra parte, si bien existe una estrecha relación entre la idea de interés público y el modelo comercial, así como entre la de servicio público y la organización de los medios en Europa hasta fines de los '70, la ambigüedad de los conceptos nos previene de establecer relaciones formales y directas.

### **3.7.1 La noción de interés público: regulación para la libertad comercial**

Phillip Napoli sostiene que si la libertad de expresión constituye la piedra fundamental de las políticas de comunicación, el principio fundamental a perseguir es el interés público, que luego deriva hacia otros conceptos más específicos (Napoli, 2001: 63). En sus orígenes, el término fue promovido para justificar controles colectivos del libre juego del mercado. De acuerdo con McQuail, ya en la Edad Media, se establecieron algunas obligaciones de interés público como la de prestar algunos servicios por igual al conjunto de los ciudadanos y la de fijar precios razonables, a cambio de protecciones sobre la estructura de propiedad del sector. Estos resguardos podían incluir el monopolio (McQuail, 1998). Más tarde, el concepto de interés público quedó vinculado a la comunicación y fue utilizado en el sector de los transportes, especialmente para los ferrocarriles. Luego fue adoptado en la regulación de las telecomunicaciones por la naturaleza esencial del servicio prestado, su tendencia al monopolio natural y los requisitos de servicio universal sobre una base equitativa (Melody, 1990).

De acuerdo a Napoli, el primero en usar el concepto de interés público para el sector audiovisual en Estados Unidos fue Herbert Hoover en la primera Conferencia Nacional de Radio en 1922. Para Hoover, el interés público se vinculaba con permitir a las audiencias

masivas recibir programación de calidad, la ventaja de tener un limitado número de buenas estaciones y la creación de una autoridad regulatoria que otorgara o rechazara licencias.

Por su parte, McQuail observa que no queda claro si los medios de comunicación constituyen un servicio esencial y, al mismo tiempo, revela una potencial contradicción entre la noción de interés público y los derechos especiales a la libertad que poseen los medios (McQuail, 1998: 50). De todas formas, el concepto nunca fue claramente definido sino asociado con principios amplios, como los indicados por Hoover. Denis McQuail cita a estudiosos de filosofía política como Barry, para quien “este concepto ha sido usado de manera tan imprecisa durante mucho tiempo y se ha abusado tanto de él, que sería mejor abandonarlo por completo” (McQuail, 1998: 48). Luego de desechar otras opciones y aun recordando lo impreciso del término, McQuail propone una aproximación al concepto de interés público específica para el sector comunicacional:

Admitiremos tratar las diferentes declaraciones de interés público referidas a la comunicación como una serie de reivindicaciones o propuestas rivales que tienen un componente normativo. Quedará en manos del sistema político o legal juzgar entre reivindicaciones en conflicto, aunque las decisiones se pueden delegar en autoridades, como la FCC, o un organismo regulatorio del sistema postal o de emisión nacional (como la *British Independent Television Commission*; el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* francés), que adoptarán resoluciones profesionales sobre lo que más convenga al público en su totalidad de acuerdo con decisiones políticas y jurídicas. La mayoría de las cuestiones estructurales se suelen dirimir por vía política, mientras que los detalles de disposiciones sobre contenidos quedan a menudo en manos de organismos especializados de las instituciones mediáticas (McQuail, 1998: 56).

Napoli se acerca a la definición de interés público desde una perspectiva normativa, como un conjunto unitario de valores, un conjunto de preferencias que reflejan valores persistentes. La definición de dichos valores queda en manos de las agencias especializadas en el manejo de los servicios de comunicación. Para ello, es preciso contar con reguladores

independientes del poder político, especializadas a nivel técnico. La justificación es la siguiente:

The key point here, rather, is that critiques of the centrality of normative principles to the conceptualization of the public interest in regulatory decision making typically neglect the fact that, rightly or wrongly, the independent regulatory commissions were instituted to behave in a somewhat paternalistic, nondemocratic fashion, in which there was to be a significant deference to the specific expertise and judgments of the regulators. This decision-making structure itself may be flawed and inherently anti-democratic, but this is a separate issue from the appropriate conceptualization of the public interest in industry regulation (Napoli, 2001: 77).

De acuerdo a esta afirmación de Napoli, las agencias especializadas son las mejor preparadas para definir el interés público, pero su justificación radica en su capacidad para interpretar adecuadamente las necesidades regulatorias de la industria. De todas formas, esto no representa un problema para Napoli porque en su visión pluralista, el proceso de formulación de políticas está diseminado entre un conjunto de participantes, en el que los actores involucrados justifican sus intereses en el concepto de interés público, y donde el resultado suele representar un compromiso entre los intereses en disputa. La concepción de Napoli se acerca mucho más a una visión mercadocéntrica que la de McQuail, quien incluye una visión cultural del problema de la regulación de los medios.

De todas formas, es claro que la definición de interés público implica la intervención del Estado para generar las condiciones básicas requeridas para el funcionamiento de un mercado de medios, mediante las cuales se promueve la actividad privada y se protegen temas elementales para el conjunto de la ciudadanía. Siguiendo a Napoli, los cinco principios que contribuyen a sustentar la idea de interés público son (Napoli, 2001: 84):

- La existencia de un balance de puntos de vista opuestos,
- La heterogeneidad de intereses en el proceso regulatorio,
- La adaptabilidad regulatoria en términos de tecnología, economía y de intereses de los involucrados,
- La protección del localismo,
- La promoción de la diversidad en términos de programación, servicios y propiedad



Los críticos de este concepto han sostenido que la interpretación del interés público, en general, ha sido cercana a los intereses de las empresas, por ejemplo cuando en los orígenes del sistema norteamericano, decisiones políticas eliminaron los radios que no tenían finalidad comercial (McChesney, 2004).

Sin embargo, para Napoli dichas posiciones niegan las posibilidades de congruencia entre los intereses de la industria y del público, aunque reconoce que el concepto de interés público ha servido como una herramienta retórica, usada para justificar acciones políticas particulares. Por ello, es preciso analizar quiénes son los actores que participan del proceso regulatorio. Napoli distingue entre los niveles: privado, judicial, político, y burocrático. En el primer nivel se encuentran las empresas y el público, en el segundo los juzgados y las cortes, en el tercero el congreso y el gobierno y, finalmente, en el cuarto, la agencia regulatoria.

Napoli (2001) reconoce que el sector de la industria tiene mucho más peso sobre las resoluciones tomadas por las agencias regulatorias que el público, dado que monitorean permanentemente el proceso por su especial interés en él y por su preferencial acceso a los reguladores. También se refiere a otros problemas del proceso de implementación de políticas como la cercanía regulador-regulado o la “captura” de la agencia.

En América Latina, la noción de interés público fue ampliamente adoptada en las leyes y regulaciones de medios. Fue concebida como la intervención mínima del Estado para establecer el marco regulatorio básico en el cual operan las empresas comerciales de radiodifusión.

### **3.7.2 El concepto de servicio público: intervención estatal y planificación cultural**

La interpretación del servicio público de radiodifusión, como la del concepto de interés público, no ha sido homogénea ni a nivel geográfico, ni histórico. Si alguna característica común tienen los servicios públicos en el mundo, esta es la inexistencia de una definición única sobre qué implica exactamente el término servicio público. El concepto refiere a una serie de supuestos acerca de los objetivos, obligaciones y derechos que deberían mantener.

En Europa, la noción de servicio público tuvo sus orígenes en la Revolución Francesa, que implicó no solo un cambio en la concepción de la ciudadanía (que conquistó derechos políticos) sino también del Estado, que asumió la tarea de garantizar el derecho de los habitantes a ciertos servicios considerados esenciales. Andrea López y Mabel Thwaites Rey dan cuenta de criterios generales para la organización de los servicios públicos:

En relación con la prestación de servicios públicos, estas visiones, que pueden enmarcarse en la noción de regulación social, ponen el énfasis en la posibilidad efectiva de garantizar a la población el acceso a los servicios sin descuidar la reglamentación sobre un conjunto de aspectos como la protección ambiental, la seguridad de los productos, el derecho a la información o la participación ciudadana, que desde los puntos de vista anteriores son meras externalidades de las actividades económicas. Quizás, el punto más importante del intento de trascender el corset del mercado es el reconocimiento de que la lógica mercantil no puede tomar en cuenta a quienes no tienen capacidad de constituirse en clientes y satisfacer a través del mercado sus preferencias individuales. En consecuencia, la acción estatal debería incluir la preocupación por la disponibilidad de servicios para los menos favorecidos económicamente o la distribución del producto independientemente de condiciones de mercado (Thwaites Rey y López, 2003).

En otro trabajo, Andrea López reseña los aspectos que pueden ser alcanzados por la reglamentación desde la perspectiva de la regulación social, entre los que destaca la fijación de precios o tarifas, el establecimiento de reglas vinculadas a la presencia o ausencia de ciertos requisitos en los productos o servicios y la obligación de proporcionar información sobre los bienes o servicios ofrecidos (López, 1997).

Diversos autores coinciden en que existieron tres principios organizadores de los servicios públicos: igualdad / universalidad, continuidad y cambio. El primero remite a que la política pública debe garantizar al conjunto de la ciudadanía la disponibilidad de los servicios sin que las empresas puedan establecer barreras que impidan el acceso a la prestación del servicio. En algunos casos, este principio ha sido consagrado como universalidad. El segundo principio procura garantizar la continuidad: dado que el servicio es esencial para el interés general, el Estado debe garantizar la prestación en forma constante. Finalmente el principio de cambio se relaciona con la necesaria actualización

para que los ciudadanos puedan disponer del mejor servicio posible (Chinchilla Marín, 1988; Pasquali, 1991c; Tremblay, 1988).

Existe un cuarto criterio para la regulación de los servicios públicos que actualmente se encuentra cuestionado: el principio de indivisibilidad, que establece el monopolio del prestador del servicio. Dicho concepto se alcanzó por acordarse durante mucho tiempo que, debido a los muy altos costes fijos y la existencia de plazos largos para la obtención de rentabilidad, resultaba más eficiente la existencia de una única red de distribución que varias en competencia. Los economistas se refieren a esta situación como “monopolio natural”. Los cambios políticos en los '80 y la digitalización de las redes erosionaron la vigencia de los monopolios en el sector de las telecomunicaciones.

Aun cuando la mayoría de las veces los servicios públicos quedaron en manos del Estado (especialmente en Europa, la tradición estadounidense no siguió la misma lógica), el concepto de servicio público no implicó nunca la obligatoriedad de la propiedad estatal. Sí fue el Estado el que debía garantizar la prestación de los servicios y el que planificaba y establecía las condiciones para que los mismos se desarrollen (inversiones y tarifas). Cuando el Estado no asume directamente la prestación de los servicios públicos, suele establecer una oficina de control que fija las condiciones, especialmente las tarifas y las metas a cumplir, para los prestadores privados.

Si bien se insiste en la complejidad de brindar una definición universal, a modo de síntesis de los conceptos que se han vertido, puede rescatarse la propuesta del investigador canadiense Gaëtan Tremblay:

El servicio público es una actividad considerada de interés general para la comunidad y como tal reconocida por el Estado. Dicha actividad no puede abandonarse absolutamente a la actividad privada y las leyes del mercado y, por lo tanto, el Estado asume su responsabilidad y su control sometiéndolo, si fuera necesario, a un régimen jurídico especial (Tremblay, 1988).

Todavía resulta más difícil consensuar la idea de servicio público en materia de radiodifusión. No hay duda de que los tres principios descriptos con anterioridad

(universalidad/ continuidad/ cambio) puedan ser aplicados a la radiodifusión (Chinchilla Marín, 1988). Sin embargo, es claro que el principio de indivisibilidad no se justifica, ya que la diversidad y el pluralismo son valores que se buscado proteger. Durante muchos, años la escasez de frecuencias sirvió para justificar los monopolios públicos en Europa. La mayoría de los estados europeos asumieron que, ante la posibilidad de garantizar una amplia competencia (el mercado del audiovisual es naturalmente oligopólico, con competencia muy moderada), para alcanzar un interés público que fomentara el desarrollo económico del sector y garantizar la presencia de un balance informativo y cultural, era conveniente crear corporaciones públicas de radiodifusión de carácter monopolístico.

En el modelo europeo, la misión original de los servicios públicos, tal como fueron concebidos, tenía su base en tres tareas: informar, educar y entretener (Oriol Costa, 1986; Pasquali, 1991b). Para ello, se crearon corporaciones públicas (más o menos ligadas a los gobiernos, según los países) garantizadas por estructuras de regulación y control que mantenían lazos formales entre la institución y el Estado. Con el fin de que pudieran alcanzar sus objetivos se les otorgó un conjunto de privilegios y como contrapartida debían cumplir con ciertas obligaciones. En el capítulo de los privilegios, se les aseguró el monopolio de los servicios de radio y televisión, que alejaba el peligro de la competencia, especialmente en la primera etapa de formación del servicio, y se les brindó una fuente de financiamiento segura como el canon o licencia. Este sistema implicaba el pago de un monto anual de dinero por parte de los poseedores de aparatos receptores, no en concepto de derecho de recepción, sino con el criterio de sostenimiento del sistema público. El canon posibilitó además que los servicios públicos se mantuvieran ajenos a la influencia de la publicidad, que no estaba permitida en la televisión de la mayoría de los países. A cambio de estos privilegios, las corporaciones públicas debían llenar una serie de obligaciones determinadas por el Estado, con un interés social, político y cultural. Las corporaciones debían brindar al público un servicio universal que cubriera la totalidad del país. En segundo lugar, debían brindar una programación balanceada, que atendiera a los gustos y necesidades de toda la población y no solo a los de la mayoría, con un especial interés en la

protección de las minorías. Esta obligación se cumplió sustancialmente debido a que, al tener las corporaciones una fuente de financiamiento asegurado, no existía la presión del *rating* sobre la programación. Finalmente, en una tercera y polémica obligación, los servicios públicos debían atender al interés y la cultura nacional. Por un lado, debían ceder su antena cuando cuestiones de Estado lo requirieran y por otro, promover la cultura nacional. Este último ítem fue bastante cuestionado dado lo impreciso de la definición que, en muchos casos, no supuso más que la asimilación de cultura nacional al concepto de cultura que poseían las clases dominantes.

El sistema europeo de radiodifusión pública desarrollado luego de la Segunda Guerra Mundial (aunque con orígenes en la radio, en la década del 20) significó una ruptura con el modelo norteamericano que favorecía el desarrollo comercial del sistema de medios. Los gobiernos europeos consideraban que la radio y la televisión debían tener un rol vinculado a la cultura, más que potenciar el desarrollo económico, aun cuando la gran economía se mantuviera en manos privadas. Más aun, puede considerarse que los servicios públicos de televisión representaron una desviación con el modelo "normal" de producción del sistema capitalista (Murdock y Golding, 1977: 21; Syvertsen, 1992: 34) ya que su intención fue priorizar su función social más que maximizar las ganancias, como un sistema de comunicación social más que como una mercancía. Syvertsen plantea además que la hegemonía del servicio público de radiodifusión en Europa se debió a una alianza de sectores que procuraban defender sus intereses, más que a una orientación democrática de la organización de la comunicación. Nicholas Garnham (1990b) agrega que la organización de los servicios públicos respondió a los intereses de las clases dominantes, tanto por su contribución a la reproducción ideológica y social como por su contribución al desarrollo de la industria de aparatos receptores.

En la misma época, otros investigadores no solo defendieron la necesidad de existencia de servicios públicos de radiodifusión en América Latina, sino que además fundamentaron su constitución de manera democrática. En esta tarea descolló el venezolano Antonio Pasquali. Al pensar cuáles deberían ser las características concretas de los servicios públicos

de radiodifusión, Pasquali (1991b, 1991c) propone que deberían basarse en una doble independencia: económica y política. La primera remite a que los criterios de programación no queden sometidos a una lógica puramente comercial, como ocurre en la mayoría de las televisoras latinoamericanas que basan sus ingresos en la publicidad. No hay que olvidar la existencia de una economía de la radiodifusión, pero este no puede ser el único criterio organizativo. La independencia política refiere a que el servicio público no debe depender del gobierno para que no termine siendo radiodifusión oficialista. Desde la óptica de Pasquali, hay una fuerte identidad entre la sociedad y las emisoras de servicio público y, por lo tanto, éstas no deben ser absorbidas por la esfera gubernamental.

Los fondos que sostienen la radiodifusión, continúa Pasquali, deben provenir principalmente de la población y garantizar un vínculo entre el que financia y el que emite. El objetivo es que los programas que se divulguen no dependan exclusivamente de la recaudación publicitaria. Con esto se busca generar alternativas, porque si el único criterio de financiamiento es el publicitario, se genera una gama muy acotada de contenidos. Otras características son la idea de alcance nacional y el federalismo.

Desde mediados de los '70, la noción de servicio público, especialmente en Europa, comenzó a sufrir el desafío de los sectores políticos que cuestionan la intervención del Estado con criterio redistributivo. En el marco de la tercera fase de políticas de comunicación enunciada por van Cuilenburg y McQuail, se inició un proceso de liberalización del mercado que acabó con el monopolio de los servicios públicos. Desde entonces, las corporaciones de servicio público de radiodifusión deben enfrentar creciente competencia. En Europa, los servicios públicos han sufrido una triple crisis: de identidad, de financiación y de funcionamiento (Achille, 1994: 13). En América Latina, los países que habían mantenido la televisión alejada de criterios comerciales como Chile y Colombia, también promovieron el desplazamiento hacia criterios mercadocéntricos.

En esta línea, Bardoel y d'Haenens (2008) destacan que en los '90 el servicio público se comercializó y, forzado por la competencia, adoptó prácticas de los canales privados, pero ganó independencia editorial forzado por la competencia privada. Para estos autores, los

medios públicos han tenido éxito en elegir un camino intermedio entre la adaptación a la competencia comercial y la purificación llamada “estrategia compensatoria” en la que se limitarían a los *ghettos* que no brinda el mercado.

De acuerdo a Enrique Bustamante (2008), el nuevo contexto debe analizarse desde tres perspectivas:

- a. El mantenimiento de una radiodifusión pública estrechamente vinculada a la concepción del Estado de Bienestar nacido en la posguerra, centrado efectivamente en la protección pública frente a las contingencias materiales (la salud, el empleo o la edad) que ocupaban la primera fila de la escena. Complementariamente, se desarrolló el concepto de legitimidad estatal para asegurar condiciones de acceso equitativo a la educación, la cultura o la información (desde las escuelas, las bibliotecas o los museos hasta la propia radiotelevisión pública) como elemento capital de la igualdad de oportunidades y de la participación democrática.
- b. El surgimiento de un sistema mixto a partir de la emergencia de canales privados, en el que el modelo de televisión pública ejerce influencia sobre la privada. Este es considerado un régimen especial y debe aceptar la regulación especial de interés público.
- c. La aparición de organismos de regulación de carácter crecientemente independiente de los organismos del Estado.

En América Latina, no se puede hablar de una crisis del servicio público porque no existieron experiencias previas. La década del '90 implicó beneficios para las emisoras privadas y restricciones para las de propiedad estatal. Frente a la avanzada neoliberal, se observan diferentes posiciones sobre la posibilidad de contar con medios públicos. Entre los más escépticos encontramos a Rafael Roncagliolo quien señala que:

La rentabilidad socio-cultural, el ideal europeo de servicio público, en América Latina ha sido desarrollado no por el Estado sino por Organizaciones No Gubernamentales sin intereses comerciales, a través de las cuales la sociedad civil se organiza y se expresa por sí misma. (...) Ante la falta de tradición de servicio público, la

comunicación pública ha sido generada por la radio y la televisión comunitaria. (...) Los medios estatales son instrumentos políticos antes que orientados por criterios de servicio público, y han fallado en tener impacto socio-cultural (Roncagliolo, 1996: 299).

Por otra parte, autores como Valerio Fuenzalida y Omar Rincón han insistido en la necesidad de reformular los servicios públicos latinoamericanos para que sean reconocidos socialmente. Fuenzalida (2000) se muestra preocupado por promover un modelo latinoamericano de televisión pública que encuentre un equilibrio entre audiencias masivas, alcance una economía industrial sustentable y comprenda las lógicas lúdicas del mensaje televisivo. Por su parte, Rincón (2005), desde una perspectiva mucho más relacionada con los problemas de la identidad y las representaciones de las minorías, retoma las ideas de Pasquali, de una televisión pública que mantenga un vínculo estrecho con la ciudadanía.

En términos generales, en América Latina los servicios públicos de radiodifusión deben enfrentar un desafío: incrementar su legitimidad en tiempos que desde algunos sectores políticos se menoscaba su importancia. Para ello, es fundamental que consigan ocupar un lugar importante en el nuevo mundo digital.

Uno de los mayores desafíos para los servicios públicos de radiodifusión es encontrar un espacio en el nuevo ecosistema de medios digitales y evitar profundizar la crisis de legitimidad ya presente en el entorno analógico. Para ello, resulta clave que desarrollen una propuesta creativa para su inclusión en el entorno digital, tanto para el reparto del espectro como para una activa participación en los nuevos canales de comunicación como Internet. Históricamente, los servicios públicos usaron como justificación de su existencia la escasez de frecuencias y la protección de la diversidad y la identidad cultural. Pero el mundo digital genera condiciones para la existencia de múltiples operadores en radiodifusión abierta e infinitos a través de Internet. Esto ha sido aprovechado por el sector privado, que ha procurado que en la transición del entorno analógico al digital se reconozca la supremacía de los servicios comerciales. Como señalan Bardoel y d'Haenens:



El sector privado ha procurado bloquear la posibilidad de que el *Public Broadcasting System* ofrezca programas gratis en las nuevas plataformas multicanales, pero no lo han logrado, porque las legislaciones nacionales y europeas no lo impiden. La batalla continúa (Bardoel y d'Haenens, 2008: 342).

Enrique Bustamante destaca que el Protocolo 32, anexo al Tratado de Ámsterdam, legitima y reafirma el servicio público de radiodifusión como directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de las sociedades europeas. Para el profesor de la Universidad Complutense (Bustamante, 2008: 197-198), esta doctrina se basa en los siguientes elementos esenciales:

- i. Los Estados miembros tienen la soberanía para decidir la función del servicio público, siempre que la asignen y la definan por ley (incluyendo una visión integral del servicio público, en todos los géneros y para todos los públicos).
- ii. Su financiación puede ser diversa y su control debe ser ejercido por autoridades independientes (del Gobierno y de los operadores).
- iii. La compensación estatal por el servicio público debe ser proporcional a sus funciones (sin superar sus costes netos), lo que legitima los ingresos comerciales y elimina toda presunción de “doble financiación” y *dumping* en el mercado.
- iv. La transparencia contable (contabilidad analítica) permitirá verificar la exigencia anterior.

Esto quiere decir que, desde lo jurídico, queda respaldado el derecho a la existencia de los servicios públicos digitales. Sin embargo, en el mismo artículo, Bustamante alerta sobre el escaso espacio reservado a los servicios públicos en España en el entorno digital, donde solo se les ha reservado el 20% de las frecuencias digitales, frente al actual 50% que disponen en el mundo analógico.

Frente a este panorama, autores como Juan Carlos Miguel y Carmelo Garitaonandía observan que el futuro de la radiodifusión pública está ligado a que sepa manejar con acierto la transición al sistema digital, con un *mix* de programación generalista para el gran público y una serie de ofertas segmentadas para aquellas minorías que tampoco son

atendidas por el sector comercial (Miguel y Garitaonandía, 2007). Claro que una de las mayores dificultades radica en encontrar un financiamiento complementario para sostener el multiplex (oferta conjunta de varios canales) público digital. En efecto, los hacedores de política se enfrentan al dilema de aumentar el presupuesto público (ya sea en forma directa, o por licencias) o dejar a los radiodifusores públicos a merced de un mercado que se les presenta cada vez más hostil.

Posiblemente, varias de las cuestiones mencionadas en estos últimos párrafos puedan parecer lejanas para la región latinoamericana donde la transición hacia la televisión digital transcurre de manera mucho más parsimoniosa. Pero si las sociedades latinoamericanas no se dan una temprana estrategia para aprovechar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para generar una esfera pública más democrática, como ya ocurrió con la televisión analógica, la llegada de la televisión digital solo servirá para profundizar el modelo comercial de la comunicación. En este sentido, Ramón Zallo destaca la importancia de lo social para promover una nueva concepción de lo público:

En esta fase se pretende resolver los límites de las anteriores. Es la vuelta de lo social. Se confía en que, en las sociedades complejas haya capacidad de autorregularse desde instituciones que no son convencionalmente públicas ni privadas pero que, estando legitimadas, sean representativas de la pluralidad, eficaces por sus conocimientos, prestigio operativo y capacidad de iniciativa, sean reguladoras o correguladoras y sancionadoras, y actúen sobre la estructura y los contenidos de la comunicación audiovisual, en sus variados modos de transmisión” (Zallo, 2011: 330)

La noción de servicio público no constituye un recurso indispensable para la presente tesis, ya que en Argentina, en la década del '90, las políticas de comunicación se guiaron por criterios alejados del ella. Pero se la ha incorporado en este capítulo teórico sobre las políticas de comunicación porque se la considera una dimensión esencial para la conformación de una esfera pública democrática.

El servicio público de radiodifusión constituye una organización fundamental para proveer a las sociedades modernas de una herramienta comunicacional que garantice el ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos. Si el comienzo del siglo XXI está marcado por

la transición de la radiodifusión analógica a la digital y una tendencia mercadocéntrica en las políticas de comunicación, es de suma importancia contar con una activa participación de la sociedad civil en la tarea de legitimar los servicios públicos y en dotarlos de la arquitectura institucional que los transforme en representantes de las inquietudes y necesidades del conjunto de la población, con independencia política de los gobiernos e independencia económica del mercado.

### **3.8 Políticas para la televisión**

Antes de avanzar con una propuesta de investigación de las políticas de comunicación resulta conveniente estudiar su dimensión material. En este apartado se procura comprender los procesos de regulación del sector, con especial hincapié en la televisión. Si bien el énfasis estará puesto en las dinámicas regulatorias, como ha sido sostenido a lo largo de la tesis, estas no pueden ser comprendidas sin una referencia a los problemas económicos específicos del sector televisivo. La tensión entre los condicionantes económicos y sociopolíticos constituye, precisamente, un desafío que los reguladores deben enfrentar constantemente.

En su intento por desmitificar las ideas de determinación tecnológica, Raymond Williams aporta una interesante reflexión sobre la articulación entre la política y la economía en materia de televisión:

La crisis del control y el financiamiento de la producción han sido endémicos en la teledifusión precisamente a causa del modelo social y técnico que se ha adoptado. Si un ingreso limitado financia un servicio limitado oculta el problema en lugar de solucionarlo. Muchas de las posibilidades creativas se frustraron por esta aparente solución. Cuando se hace una inversión tan importante en un modelo particular de comunicación social, hay un conjunto restrictivo de instituciones financieras, de expectativas culturales y de desarrollos técnicos específicos que, aunque superficialmente puede verse como el efecto de una tecnología, es en realidad un complejo social nuevo y central (Williams, 2011 (1974): 45).

La cita de Williams que sirve tanto para el modelo norteamericano como para el europeo, permite reflexionar sobre la interacción de la economía y la política. En este nuevo

complejo social, hay una decisión política que establece servicios monopólicos y oligopólicos, condicionada a su vez por las restricciones económicas propias de la empresa televisiva. Por otro camino, Nicholas Garnham arriba a una conclusión similar:

La razón por la que los medios presentan un constante problema regulatorio desde el punto de vista de la concentración como una falla de mercado, es que su supervivencia económica en condiciones de mercado, dependen de la explotación de monopolios” (Garnham, 2000a: 58).

Las fuerzas que han predominado en la orientación de las políticas de comunicación han variado a lo largo del tiempo. Hallin y Mancini afirman que la radiotelevisión ha pasado de ser una institución política y cultural en la cual las fuerzas del mercado tenían una importancia mínima, a ser una industria en la que esas fuerzas son centrales, incluso para las emisoras públicas que todavía existen (Hallin y Mancini, 2008). Por lo tanto, antes de analizar las maneras en que las autoridades públicas procuran dar forma a las estructuras y prácticas de los medios, se realizará una breve síntesis de las características económicas de la televisión.

### **3.8.1 La televisión económica y su regulación**

Lo que aceleró el desarrollo de la televisión a partir de 1945 fue el lugar clave que ocupó durante el régimen fordista para favorecer la acumulación de capital y la regulación social, tal como lo detalla el investigador británico Nicholas Garnham (1991), cuando analiza la televisión como un instrumento de producción y consumo masivo. En lo que se refiere a la acumulación, operó como un espectacular incentivo al crear un mercado para los fabricantes de televisores y, al mismo tiempo, acelerar de manera indirecta, a través de la publicidad, las ventas de otros bienes de consumo doméstico. El acceso directo al hogar que posibilitó este dispositivo sirvió, además, para ayudar a lograr consenso político y social, en un contexto donde las instituciones tradicionales encargadas de transmitir ideología como la escuela y la iglesia habían perdido terreno. Así se generó un equilibrio ideal entre Estado, industria electrónica, emisoras, anunciantes y televidentes que se mantuvo inalterado durante los siguientes treinta años (Garnham, 1991: 69-70)

Las características económicas de la televisión se han detallado en el capítulo 2 para el conjunto de las industrias culturales. Ramón Zallo ha revisado recientemente las características económicas del sector audiovisual.<sup>31</sup> Del conjunto de diez puntos elaborados por Zallo, solo retomaremos aquellos que aportan de manera significativa al sector televisivo y que no repiten las características señaladas en el capítulo anterior:

- i. Hay muy diferentes mercados y modelos de remuneración, según del subsector que se trate y del lugar de la cadena de valor. En todo caso, de actividades separadas se pasó a procesos de integración. No está claro el modelo de remuneración ni las nuevas formas de prescripción económica y cultural que matizarían la idea de un futuro *selfcasting*.
- ii. Mercado crecientemente internacionalizado.
- iii. Los precios de derechos están más en función de expectativas que de los costes, y dependen de cada ventana. Los precios en los mercados intermedios y finales tienden al alza puesto que la demanda no crece tanto como la oferta.
- iv. Hay una fuerte presencia del Estado tanto en la regulación como en la programación (Zallo, 2011: 182-184).

Por su parte, en un trabajo clásico, Enrique Bustamante, destaca como características generales que en el mercado televisivo la oferta domina sobre la demanda, la distribución tiene una función clave, la incertidumbre de resultados de audiencia es elevada, la inversión publicitaria está sujeta a una notable estabilidad, existe una inflación de costes de la producción de programas, se aprecia una dificultad para mantener la relación ideal de costes y beneficios, el ciclo financiero es largo y costoso y, finalmente, la producción está mal remunerada (Bustamante, 1999: 73-76). Para Bustamante, la economía televisiva, por su propia naturaleza, tiende a dos fenómenos que determinan la orientación y supervivencia de actores: la concentración y la internacionalización de la propiedad. Todas estas posibilidades generan enormes desafíos para el regulador, que tiene la difícil tarea de

---

<sup>31</sup> Para Zallo, dentro de sector audiovisual están comprendidos la televisión, el cine y otras industrias más recientes como los videojuegos.

alcanzar un sistema televisivo sustentable económicamente que, a la vez, cumpla con objetivos de política cultural como la diversidad y el pluralismo.

Otra cuestión fundamental son la formas de financiamiento. Los ingresos de las empresas de televisión tienen su origen en alguno de los siguientes conceptos:

1. Subvenciones con cargo a presupuestos públicos.
2. Canon o tasa por la tenencia del aparato receptor.
3. Publicidad y formas promocionales análogas.
4. Venta de programas.
5. El pago directo de los usuarios.
6. Subsidios cruzados.

La elección de la forma de financiamiento se vincula principalmente con el modelo televisivo adoptado. Las televisoras públicas se han financiado históricamente a través de subvenciones estatales o la fijación de un canon, como en el caso de la BBC británica, aunque en muchos países también reciben ingresos por publicidad, como ocurrió en España hasta el año 2009. Las emisoras privadas se financian especialmente a través de la publicidad.

Las subvenciones públicas han sido utilizadas principalmente por los sistemas de propiedad estatal, especialmente cuando otros ingresos no han alcanzado a cubrir los gastos.<sup>32</sup> Suelen generar una fuerte dependencia del gobierno que anualmente debe fijar el monto. Otro problema es que el monto de los subsidios suele ser una de las primeras variables de ajuste ante crisis económicas. Pero también ha existido una importante tradición de ayudas al sector privado. Como señala Peter Humphreys desde una visión acotada al Atlántico Norte:

La mayoría de los países han adoptado determinadas políticas para promover la diversidad de la prensa, por lo general mediante normas contra la concentración o

---

<sup>32</sup> Para un mayor desarrollo del tema, ver el trabajo colectivo editado por el INCOM de la Universidad Autónoma de Barcelona que recoge una importante cantidad de trabajos sobre el problema (Fernández Alonso, Moragas Spà, Blasco Gil, y Almirón, 2006).

mediante subvenciones. Se han desarrollado sistemas de ayuda a la prensa muy complejos, particularmente en una serie de países europeos. No obstante, incluso en Estados Unidos, la patria del liberalismo económico, hay que señalar que los subsidios postales fueron cruciales para el desarrollo de la prensa (Humphreys, 2008).

El canon implica un pago que deben realizar los usuarios en concepto de sostenimiento de un sistema público, pero no a cambio de la recepción de señales como en la televisión de pago. El sistema permitió expandir durante muchos años televisoras públicas fuertes con capacidad productiva y con independencia para decidir su programación sin verse influenciadas por la audiencia. Es un sistema que da mucha autonomía a las emisoras y especialmente a los programadores. Uno de los mayores riesgos de este sistema es que se cubran la mayor parte posible de las demandas del público. En algunos países como Gran Bretaña, las preferencias culturales de las elites estuvieron sobre-representadas en los medios públicos. Desde la década del '80, la saturación del parque de televisores operó como un techo para la recaudación. Si durante décadas los incrementos en los costes de producción se compensaron con más ciudadanos que pagaban el canon, luego de los '90 no fue posible mantener dicha relación. Con la llegada del neoliberalismo, y salvo excepciones muy marcadas como la BBC, el sistema de canon ha mostrado dificultades para sostener una televisión capaz de competir en condiciones de igualdad con las emisoras privadas (Blumler y Nossiter, 1991).

La facturación publicitaria ha representado a lo largo de los años más del 90 por ciento del volumen de negocio de las televisoras comerciales abiertas, aunque en los últimos años dicho porcentaje tiende a decrecer. Otro modelo es el de los canales pagos que recaudan la mayoría de los ingresos con el abono que mensualmente pagan los espectadores. La televisión es el medio publicitario por excelencia porque permite que los mensajes alcancen una cobertura total del mercado concentrada en un breve período de tiempo (Bustamante, 1999). A esta singularidad se le agrega otra ventaja: ofrece excelentes posibilidades expresivas, particularmente eficaces en el ámbito más emocional de las decisiones humanas, y proporciona a los anunciantes audiencias con una actitud relajada y receptiva (Zallo, 1988). Pero la publicidad también presenta algunas debilidades: tiene un período de

vigencia muy limitado y suele estar rodeada de otros muchos mensajes comerciales; además, la generalización del control remoto ha provocado el fenómeno del zapping, por el que una proporción importante de la audiencia que ve un programa –entre el 20 y el 40 por ciento de los espectadores– cambia de canal durante los intervalos publicitarios. En términos políticos, el problema es que la programación queda condicionada por el rating, dado que los programas que no registran audiencia suficiente son levantados. De esta manera, los sistemas publicitarios tienden a una homogeneización muy fuerte de la programación (Garnham, 1990b).

La venta de programas puede generar ingresos adicionales a los canales, pero difícilmente logren recuperar por esta vía los costes de producción. Incluso las empresas que se dedican a la producción de programas, no siempre logran recuperar sus costes con las ventas a los canales de televisión y deben recurrir a otras estrategias como la inserción de publicidad en los programas (*product placement*) o la generación de actividades culturales relacionadas (musicales, discos, etc.). Las emisoras de televisión, tanto públicas como privadas, han recurrido a la venta de formatos, programas, e incluso de su señal a programadores de pago extranjeros, como una manera de generar ingresos extra.

La televisión de pago tuvo sus orígenes casi desde el inicio de la televisión en zonas de difícil cobertura por parte de la televisión abierta. Su importancia económica era muy limitada. Como observa Richeri (1994: 111), recién en la década del '80 comenzó a cobrar importancia. Bustamante señala que la adopción de modelos de pago por el espectador determina un cambio profundo de la concepción de la televisión porque el espectador ciudadano se transforma en cliente (1999: 153). Los sistemas de televisión de pago han permitido expandir la oferta hasta alcanzar una televisión multicanal, con ofertas muy segmentadas para diversos tipos de audiencias especializadas. También suelen disputarse los grandes contenidos como el fútbol. El gran problema es que generan una restricción importante a los contenidos televisivos, que quedan condicionados a la voluntad y, sobre todo, a la capacidad de pago. Es un modelo más excluyente que la televisión abierta. En la primera década del siglo XXI, los sistemas de televisión por cable se integraron a la



prestación de servicios de Internet y telefonía, lo que fortaleció su capacidad económica. Pero, a la vez, han debido enfrentar el creciente acceso de los usuarios a los contenidos directamente a través de la Web, especialmente los jóvenes, lo que podría representar un problema en el futuro. En los últimos años, países como Francia y España han implementado un novedoso programa de subsidio cruzado en el que, a cambio de que las emisoras públicas se retiren del mercado publicitario, las empresas que participan de la distribución de contenidos audiovisuales deben aportar un porcentaje de sus ingresos totales para el sostenimiento del sistema público. Si bien todavía es pronto para evaluar los resultados, como ha señalado Zallo para el caso español, la reforma pone en riesgo de deterioro al modelo público (Zallo, 2011: 305).

Los modos de financiamiento pueden coexistir tanto en el interior de las emisoras, como dentro del sistema televisivo en general. En la actualidad, salvo situaciones excepcionales como la televisión cubana, no existen países donde sobreviva un solo mecanismo de financiamiento. La economía de la televisión se ha tornado cada vez más compleja y mantiene un alto nivel de incertidumbre respecto a su capacidad de generar más ingresos que costes; esta incertidumbre existe desde sus comienzos. La definición de los modelos de financiamiento permitidos es tarea de los reguladores, que deben procurar por un lado generar un sistema televisivo económicamente sustentable, que, a la vez, desarrolle contenidos diversos y plurales.

### **3.8.2 La regulación política de la televisión**

Si bien resulta muy difícil establecer criterios que distingan la regulación económica de la política, dado que ambos factores siempre se hallan presentes y se determinan mutuamente, se procura distinguir entre aquellas regulaciones que, como el financiamiento, tienen un componente esencialmente económico, de las que se originan en criterios de bienestar sociopolítico.

Para lograr los objetivos definidos en el proceso político, los reguladores y los agentes especializados del Estado disponen de un conjunto de herramientas que son las que

definen al mismo tiempo la orientación de la política. A modo de ejemplo se sintetizan las principales líneas en las que se desarrollan las políticas de televisión:

- I. Estructura de Propiedad: en el marco regulatorio más abarcador (generalmente una ley) se define quiénes pueden ser propietarios de medios de comunicación y en qué condiciones. La propiedad de los canales de televisión puede ser estatal, pública o social, y privada. Cuando existe un solo operador se trata de un monopolio, aunque quedan contados casos a nivel mundial. La forma habitual es una estructura oligopólica en el que una cantidad baja de canales compiten por la audiencia. El regulador debe definir los tipos de propiedad habilitados (muchos países restringen, por ejemplo, la propiedad social) y la cantidad de operadores habilitados. Esta política puede ser definida a nivel nacional, regional, o local.
- II. Cobertura territorial: uno de los objetivos de la política de televisión debe ser que el conjunto del territorio tenga cobertura. Esta política habitualmente conocida como servicio universal, fue rápidamente alcanzada en Europa donde el Estado se autoimpuso dicha obligación. En América Latina, donde el Estado no tuvo la misma capacidad, amplias zonas del territorio quedaron, incluso aún quedan, sin cobertura. El principio que se protege es que el conjunto de la ciudadanía tiene derecho a acceder a los medios de comunicación.
- III. Medios públicos: el Estado puede definir que los canales de televisión de propiedad estatal cumplan una función de servicio público, que no se guíen por la lógica de la ganancia sino que deban responder a la protección de valores vulnerables como calidad de la programación, diversidad, identidad cultural, independencia de las fuentes de los programas de las influencias comerciales, el bienestar de los niños y los jóvenes (Blumler, 1993: 49-56). Uno de los riesgos que en América Latina se ha transformado en realidad es la dependencia política de los medios públicos respecto de los gobiernos. La regulación puede establecer mecanismos de elección de equipos directivos que dificulten dicho proceso.
- IV. Régimen de otorgamiento de licencias: en los casos en los que el Estado decida otorgar licencias al sector privado o social-comunitario, son de carácter fundamental las normas

que guían dicho proceso. En primer lugar, debe considerarse que todos los ciudadanos, empresas y organizaciones deberían poder acceder en forma igualitaria y sin discriminación económica ni política. Los plazos de las licencias deben ser razonables tanto para que quienes realicen inversiones tengan tiempo de recuperarlas, como para que otros puedan aspirar a ganar una licencia en diversos momentos. Las licencias no deben ser vitalicias. Es conveniente garantizar la participación de la sociedad en los procesos de renovación de licencias, por ejemplo mediante audiencias públicas, dado que la televisión utiliza un recurso común que es el espectro.

- V. Normas anti-concentración: suele ser un apartado muy importante del régimen de licencias, que se desarrolla en un capítulo específico. En este caso, la regulación debe evitar que se alcancen posiciones dominantes que restrinjan la capacidad de otros operadores, sean estos existentes o por surgir.
- VI. Reglas de contenido: suele ser un punto polémico porque supone la intromisión de las políticas del Estado en los contenidos televisivos. La justificación histórica para esta intervención radica en el interés público y en la protección de valores vulnerables, como por ejemplo el horario de protección a los menores y la promoción de la industria nacional. Aunque ha sido menos habitual, han existido reglas para promover equidad de ideas políticas en los medios de comunicación como la *Fairness doctrine* de Estados Unidos, hoy abolida. En los últimos años, se ha avanzado en la regulación del tiempo disponible para los partidos políticos en períodos electorales. Las políticas más habituales en este punto están constituidas por el establecimiento de cuotas de programación que los radiodifusores deben alcanzar. Las cuotas pueden ser de género, como programas infantiles, noticieros o (mucho más habituales) de origen, que contemplen la producción nacional o local. Los valores a proteger en este caso son la diversidad, el respeto de las identidades locales y la producción nacional de programas.
- VII. Reglas para la publicidad: estas reglas también pueden ser consideradas como normas de contenido, aunque se trata de regulaciones que suelen limitar o directamente prohibir ciertos tipos de anuncios. Los más destacados son los casos del alcohol y el tabaco. También resulta conveniente regular específicamente la publicidad destinada a

los menores de edad. Sobre este tema, países como Suecia mantuvieron prohibiciones significativas durante años. Otra política que se requiere es la distinción clara entre programación y publicidad, aunque la inclusión de productos con marcas en los programas crea dificultades para establecer esta distinción. En algunas legislaciones hay menciones específicas a la prohibición del llamado *product placement*. Otra discusión importante en materia de reglas de publicidad es si se debe establecer un límite a la cantidad de minutos de publicidad por hora, o bien si se debe proteger de forma especial la integridad de algún tipo de contenidos como por ejemplo las películas. A partir del predominio de las lógicas económicas, este tipo de políticas han perdido vigor.

- VIII. Subsidios e incentivos fiscales: si bien puede parecer una política economicista, el apoyo económico del Estado a medios públicos y privados debe basarse en la función social que ellos cumplen. El regulador puede fijar obligaciones del tipo de contenido a emitir (cuotas por género, producción nacional) a cambio de facilitar fiscalmente el desarrollo de los medios. Para que esta política no genere condicionamientos políticos, es conveniente que sea de carácter universal, es decir, que se otorguen a todas las emisoras que cumplan determinados requisitos.
- IX. Reglas de propiedad intelectual: este punto recién está comenzando a incluirse en las políticas de comunicación dado que históricamente la regulación de propiedad intelectual tuvo una legislación separada. Los crecientes conflictos entre usuarios, productores, distribuidores, y dueños de derechos tornan conveniente que la regulación de la comunicación y la cultura protejan el derecho de los ciudadanos a acceder a contenidos relevantes.
- X. Definición de la autoridad de aplicación de las regulaciones: en los sistemas con operadores privados, la regulación del sistema televisivo ha establecido una agencia especializada del Estado encargada de controlar el cumplimiento de las leyes vigentes. Estas agencias pueden diseñar ejes de políticas de comunicación que deberán ser luego aprobadas por el parlamento o el gobierno. De acuerdo a la regulación de cada país, pueden ocuparse de la administración cotidiana del sistema televisivo e incluso

participar de la licitación de licencias. Uno de los elementos significativos de las políticas de comunicación es definir que la conformación de esta agencia especializada del Estado sea plural, evitar alineamientos automáticos con el gobierno y, a la vez, garantizar que no responda a los intereses de las empresas.

- XI. Acuerdos internacionales: existe una creciente incidencia de organizaciones internacionales (WTO, OMPI) y de acuerdos bilaterales de libre comercio en las políticas de comunicación. Resulta muy importante que exista una política cultural específica para la televisión que proteja la diversidad, el pluralismo, y la capacidad productiva de los creadores locales.

Además de referenciar los principales asuntos que debería contener la regulación de la televisión, resulta muy importante que el proceso de formulación de políticas para el sector televisivo se haga de forma transparente, teniendo en cuenta las recomendaciones de expertos y promoviendo la discusión abierta de los ejes de las políticas y la participación pública. Es conveniente que ninguno de los actores interesados (gobierno, partidos políticos, empresas, organizaciones sociales) tenga capacidad para generar hegemonía en el proceso regulatorio (Freedman, 2008).

Los debates sobre la regulación de la televisión, de enorme importancia para el futuro de las políticas de comunicación y cultura, se han librado casi exclusivamente en ámbitos muy reservados. En los últimos años, se asiste a un mayor interés de nuevos grupos de actores a nivel nacional, en lo que Freedman denomina “*the explosion of stakeholders*” (2008: 82), que procuran incidir sobre el proceso regulatorio. Sin embargo, la investigación de Freedman demuestra cómo las políticas de medios siguen respondiendo mayoritariamente a los intereses de las grandes corporaciones, al menos en el Reino Unido y en Estados Unidos. Pero, paralelamente, parte del proceso de definición comienza a trasladarse a instancias supranacionales que dificultan la participación y el control de la ciudadanía, mientras se incrementa el perfil técnico-económico de los reguladores.

Resulta interesante considerar los argumentos de autores como Milton Mueller quien a partir de señalar que las fuerzas tecnológicas y económicas que soportan la convergencia digital disuelven los medios en un gran medio de distribución, sostiene que:

Las autoridades de radiodifusión que crean que pueden imponer normas culturales a la audiencia o forzarlos a una dieta de diversidad, solo tendrán éxito en gastar dinero y valioso tiempo de emisión. Subsidios y cuotas solo afectarán a una porción en baja de las alternativas de contenidos en los hogares. Si la oficialmente promovida línea cultural no encuentra el gusto cosmopolita de los consumidores, los reguladores nacionales solo tendrán éxito en acelerar la migración del público a nuevas formas de medios (Mueller, 2004: 322).

Frente a este tipo de razonamientos es preciso que se promuevan argumentos que mantengan la capacidad de los estados y la ciudadanía de elaborar políticas culturales y de comunicación democráticas. Resulta necesario promover alternativas, no excluyentes entre sí, destinadas a fortalecer la capacidad de regulación en materia televisiva.

En primer lugar, definir una estrategia para mantener la actual capacidad de implementar políticas nacionales de comunicación y cultura. El desafío está planteado por el paso de la industria televisiva analógica a la digital. Los entornos digitales pueden servir de caballo de Troya para eliminar protecciones y regulaciones vigentes, con argumentos tales como el fin de la escasez o la convergencia con el mucho más liberalizado sector de las telecomunicaciones.

En segunda instancia, es preciso promover la existencia de recursos humanos formados en el área de las ciencias sociales, con conocimiento del derecho comercial internacional y con capacidad de defender las capacidades regulatorias de los estados nacionales en materia de comunicación y cultura.

En tercer lugar, elaborar una propuesta de política de comunicación y cultura que supere los criterios tecno-economicistas. Es fundamental actualizar los argumentos que comprenden los fenómenos comunicacionales desde la perspectiva de la participación democrática, con el objetivo de asegurar el bienestar de la ciudadanía desde una perspectiva

socio-política donde predominen valores como la diversidad, el pluralismo y el respeto de las identidades.

En términos generales, se propone una estrategia complementaria que promueva la defensa de las capacidades políticas existentes, que se mantenga atenta y con opciones claras y definidas frente a las nuevas agencias regulatorias internacionales, y que finalmente tenga capacidad de usufructuar las potencialidades que brindan las NTI para potenciar los efectos de las políticas desarrolladas.

### **3.9 El proceso regulatorio en medios y el avance del neoliberalismo: de la crítica al concepto de desregulación al análisis de la sociedad de la información**

Como ha sido señalado, uno de los objetivos principales de esta tesis es analizar los cambios en las políticas de comunicación en la década del '90. Si bien esta investigación se focaliza en el caso argentino, se ha documentado que las transformaciones ocurridas en los sistemas de medios en la etapa neoliberal se han extendido ampliamente en el mundo occidental (Freedman, 2006; McChesney, 2004). La década del '90 forma parte de lo que van Cuilenburg y McQuail (2003) han caracterizado como tercera fase de políticas de comunicación, en la que emerge un nuevo paradigma guiado por una lógica económica y tecnológica. Es una etapa marcada por nuevos desafíos y conflictos para las políticas de comunicación en la que se destacan la presencia de medios globales y nuevas tecnologías, no siempre susceptibles de ser reguladas a nivel nacional. Esta situación ha tornado más complejo el proceso de elaboración de políticas debido a la emergencia de disputas en torno a los niveles nacionales y supranacionales de acción política la confrontación de intereses públicos y corporativos, la existencia de políticas de redes dispersas y centralizadas, los procesos de decisión secretos frente a reclamos de formas transparentes y los campos regulatorios autónomos frente a los convergentes.

Los cambios que han tenido lugar en el proceso de formulación de políticas a partir de la década del '80 constituyen un antecedente general al estudio de las transformaciones

ocurridas en Argentina en la década del '90. De acuerdo a Des Freedman, a partir de los cambios acaecidos en las últimas décadas, es preciso focalizar la investigación en el proceso de formulación de políticas, en un momento en que enfrentan el peligro de quedar dominadas por grupos de interés privado y, por otro lado, aparecen más abiertas y transparentes, con mayor incidencia de la sociedad. Para Freedman una nutrida participación de grupos de interés es el mayor desafío a los modos tradicionales de formación de políticas de medios, aunque no ha implicado necesariamente cambios en el balance de poder, al menos en los casos referidos en su trabajo (USA y UK) (Freedman, 2008).

La reacción de los grupos sociales frente a la redefinición de las políticas de comunicación en los países estudiados por Freedman se produjo luego de décadas de desplazamiento de los valores culturales por criterios económicos (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Desde los inicios de los '80, las políticas de comunicación elaboradas desde una perspectiva neoliberal construyeron un discurso que se basó en el principio de la desregulación de los mercados como base para la promoción de la competencia.

El concepto de desregulación fue utilizado para revertir las políticas de comunicación sostenidas por los Estados en la fase conocida como de servicio público (Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Si durante décadas el Estado promovió un equilibrio en la definición del interés público entre objetivos de bienestar sociopolítico como la diversidad y el pluralismo, y de bienestar económico como la sustentabilidad de las empresas que operan en los mercados, el neoliberalismo sustituye dicho balance por políticas orientadas a promover principalmente criterios de mercado. La teoría de la desregulación está influenciada por los estudios de economía de la Escuela de Chicago, que sostiene que la desregulación genera beneficios al consumidor al estimular la competencia y, por lo tanto, la reducción de costes.

Como ha sido señalado por diversos autores (Dyson y Humphreys, 1988; Siune y Truetzschler, 1992), en la utilización del concepto de desregulación, aparece el intento de disfrazar la nueva dirección encarada por los estados en la intervención en materia de



políticas de comunicación. Para Des Freedman, el concepto desregulación supone el deseo de reducir o remover al Estado del rol de regulación de los medios, que deben ser controlados a través del juego creativo y dinámico de las fuerzas del mercado (Freedman, 2008). Para ello, se eliminaron las regulaciones de otras etapas como la *Fairness doctrine* y las *Fin syn rules* en EEUU,<sup>33</sup> y los monopolios públicos en Europa, y se implementaron nuevas legislaciones, como la *Telecommunications Act* de 1996 en Estados Unidos, que fomenta el desarrollo económico de las empresas. Los críticos de este proceso como McChesney o Freedman señalan que el Estado no se retira sino que persigue metas ideológicas específicas: promover mayores oportunidades para la acumulación y el beneficio. Es por ello que el concepto de desregulación constituye una falacia construida a partir de presentar estados con menor o nula actividad política, cuando desde la década del '80 se aprecia una intensidad inusual en el proceso de regulación de los medios de comunicación.

La actividad regulatoria del Estado argentino en la década del '90 se caracterizó por promover el bienestar económico de las empresas, entendiendo que debía alcanzarse a través del libre mercado. Si el Estado no establece reglas que promuevan la diversidad, las características económicas de las industrias culturales tienden a generar estructuras altamente concentradas. Las políticas neoliberales generaron un marco regulatorio acorde con los intereses de los grupos oligopólicos: mientras se declamaba una apertura hacia el libre mercado, se asentaron las bases de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado (Mastrini y Mestman, 1996). En este sentido, tal como ha sido sostenido por el *Euromedia Research Group*, el término desregulación debe ser reemplazado por el de re-regulación, que describe de manera más acertada la lógica en política de medios (Siune, McQuail, y Truetzschler, 1992).

El proceso de desregulación/ re-regulación fue acompañado por los de liberalización y privatización. Si bien son políticas que pueden desarrollarse en paralelo, conviene diferenciarlas. Desregulación refiere al proceso de transformación del carácter de la

---

<sup>33</sup> *Fin Syn Rules* es la abreviatura de *Financial Interest and Syndication Rules*, una serie de reglas impuestas por la *Federal Communications Commission* de los Estados Unidos en 1970.

intervención del Estado: una nueva regulación que pone límites a su capacidad de intervención. Liberalización remite a los procesos que facilitan la entrada de nuevos actores a un mercado, como por ejemplo la ruptura de los monopolios de los servicios públicos de radiodifusión, la entrada de nuevos canales comerciales y el desarrollo de nuevos soportes como el cable y el satélite. Finalmente, privatización implica la venta de activos estatales, que pasan a manos de operadores privados.

Los cambios en el marco regulatorio y la revolución tecnológica trajeron aparejado un creciente interés por invertir en el sector audiovisual de sectores sin tradición en el mismo. Así, la industria de las telecomunicaciones y especialmente el sector financiero comenzaron a involucrarse directamente en el mercado de la comunicación –un sector dinámico que permite rentabilizar el capital acumulado en otras áreas económicas–. Este fue a partir de los '80 el nuevo lugar de la radiodifusión: en la sociedad de la información, los procesos de comunicación e información, gradualmente se convirtieron en una industria clave, depositaria de los excedentes del capital acumulado en una fase previa del capitalismo (Dyson y Humphreys, 1990).

Para que todas las transformaciones fueran posibles hubo que adaptar los dispositivos legales, a efectos de crear un marco compatible con los nuevos intereses económicos. Puede apreciarse aquí el proceso re-regulatorio, ejemplificado en Argentina a través de las Leyes de Reforma del Estado y los cambios normativos de la década del '90 (Mastrini, 2009) (Albornoz y Hernandez, 2008) y, en Europa, en la directiva sobre televisión sin fronteras, que sancionó la Comunidad Europea, y en la apertura de las legislaciones nacionales a la entrada de los grandes grupos multimedia como Bertelsman, Berlusconi, Hersant, Prisa, etc. (Bustamante, 2000), (Richeri, 1994).

Debe observarse con detenimiento, entonces, un elemento que está cada vez más presente a la hora de fijar las políticas públicas: la estrecha relación entre regulador y regulado, que no es más que el cierre del proceso que se viene describiendo y que comienza con la entrada de sectores ajenos a la radiodifusión como la banca y la industria. Estos sectores poseen gran experiencia en la negociación con los respectivos gobiernos nacionales, los

mejores equipos técnicos y una gran capacidad de lobby. Su influencia en la definición de políticas sectoriales es determinante y a veces superior a la de los gobiernos nacionales. La relación entre regulador (estados nacionales) y regulado (corporaciones) es aquella en la que el regulador comparte el poder con el regulado, hasta límites donde lo público y lo privado se tornan confusos. Se facilita de esta manera una "privatización de la función pública", que se aleja de la regulación democrática. Esto ha sido tempranamente advertido por Kenneth Dyson, quien en 1988 describió el proceso de re-regulación en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher:

Regulators can justify such a policy process because it is rooted in 'public interest' considerations, whilst the regulated achieve satisfaction from a better protection of their interest. In this sense 'private interest government' has a dual face. On the one hand, it appears to offer an instrument of disguised policy intervention, bypassing awkward and perhaps embarrassing political problems of accountability and legitimacy. On the other hand, the danger of a neglect of the public interest seems implicit in such collusive relations between regulator and regulated. The effectiveness of 'private-interest government' depends, therefore, to a considerable extent on its invisibility and informality (Dyson, 1988: 254).

Otra característica que destaca Dyson es que se trata de políticas definidas a partir de un reducido grupo de actores sociales en su propio beneficio, que legitiman y consolidan al nuevo sector oligopólico de la radiodifusión, estrechamente imbricado con el capital financiero. Su dominio, no solo de la propiedad de los medios sino también de esferas de la política, ha llevado a la invisibilidad del proceso.

Si en los '80 predominó el concepto de desregulación, en los '90 se impuso el concepto de Sociedad de la Información, que también tuvo significativa importancia para las políticas de comunicación. Los orígenes del concepto de Sociedad de la Información son múltiples y fruto de un proceso histórico (Mattelart, 2002) aunque la idea cobró relevancia mundial en la década del '90.

En marzo de 1994, un año clave en lo que hace al proyecto SI, el neoliberalismo y el imaginario ligado al desarrollo tecnológico empezaron a confluir. Al Gore, entonces vicepresidente de EEUU, lanzó formalmente en Buenos Aires el proyecto de construir una

Infraestructura Global de la Información (GII por sus siglas en inglés) basada en las "autopistas de la información". La importancia asignada por el gobierno norteamericano a este proceso fue puesta de manifiesto por Al Gore en el Prefacio del Tercer informe del *US Government Working Group on Electronic Commerce* (citado en Tremblay, 2002):

In 1994, we broadened our vision to include the developing world. In Buenos Aires, before the International Telecommunication Union, I outlined a vision for creating a Global Information Infrastructure that would reach large segments of the world population and create new opportunities for their economic and social development. We recognized that we could not be complacent about the disparity between the high and low-income nations and their access to new technologies. We recognized that the development of the GII must be a cooperative effort among governments, businesses, non-profit groups and people. We based our strategy for achieving these objectives on five essential principles: private investment, competition, open access, flexible regulatory frameworks, and universal access. (...) Privatization, competition, and liberalization remain the cornerstones of our policy (...) We have not only recognized the potential of new technologies like the Internet, we have harnessed their power to the cause of progress and prosperity (...) We have made our government more efficient, accessible, accountable, and, most importantly, more responsive to its customers than ever before.

El documento remite a los dos aspectos fundamentales que hacen a la base del proyecto de la sociedad de la información: por un lado, la promesa de respuesta económica para la crisis del capitalismo posfordista y, por otro, la democratización ineluctable que devendría por las nuevas autopistas de la información, en un ejercicio de puro idealismo tecnológico, que es presentado en comunión con las leyes del mercado. Gore, destacaba cinco principios de la "nueva" política: "la inversión privada, la competencia, el acceso abierto, un marco regulatorio flexible y el acceso universal" y subrayaba: "privatización, competencia y liberalización permanecen como piedra angular de nuestra política". Esta última frase resulta fundamental porque vincula claramente los conceptos clave de los '80 como desregulación, liberalización y privatización con la ideología de la Sociedad de la Información.

En la misma línea, y en el mismo año, el informe Bangemann en Europa, en el marco de la Comunidad Económica Europea, sostiene la necesidad de arribar a la *Sociedad Global de la*

*Información.* Al igual que el planteo norteamericano, supone la necesidad de una interrelación estrecha entre la tecnología plasmada en las redes y el mercado:

En este sector la inversión privada será la fuerza principal. Los entornos monopólicos y anticompetitivos obstruyen el camino para este desarrollo. La situación aquí es completamente diferente de otras inversiones en infraestructura donde los fondos públicos son todavía cruciales, como el transporte. Este sector está evolucionando rápidamente. El mercado conducirá y decidirá los ganadores y los perdedores. Dado el poder y la capacidad de penetración de las tecnologías, este mercado es global, sostiene el informe, y subraya: “la primer tarea de los gobiernos es salvaguardar las fuerzas competitivas y asegurar una fuerte y duradera bienvenida política a la Sociedad de la Información”. En pocas palabras, la creación de la Sociedad de la Información debería ser confiada al sector privado y las fuerzas del mercado (Comisión Europea, 1994).

En 1995, el G7 convalida la *Global Information Society* sobre la base antes planteada de apertura, liberalización y dejar actuar al sector privado. La apertura comercial de Internet consolida estas afirmaciones y da lugar a un crecimiento desmesurado no solo de la Red, sino de las expectativas puestas sobre ella y su futuro rendimiento económico. En 1997, el Libro Verde de la Convergencia continúa en la línea de lo propuesto por el primer Informe Bangemann.

A nivel académico, en esos años aparece una de las sistematizaciones teóricas más rigurosas sobre la tensión tecnología - sociedad, como son los trabajos de Manuel Castells (Castells, 1995, 1997). Su trabajo analiza la nueva estructura capitalista con el concepto de “modo de desarrollo informacional”. El autor catalán, recuperando algunos elementos de la teoría marxista, una fuerte impronta weberiana y cierto condimento de McLuhan construye, sobre una importante base empírica, su conocida trilogía denominada *La era de la Información* en la que define los modos de desarrollo como:

(...) los dispositivos tecnológicos mediante los cuales el trabajo actúa sobre la materia para generar el producto, determinando en definitiva la cuantía y calidad del excedente. Cada modo de desarrollo se define por el elemento que es fundamental para fomentar la productividad en el proceso de producción (Castells, 1995: 46).

Si bien el autor habla de un capitalismo informacional y no supone un cambio del modo de producción, su análisis en varios momentos abunda en contradicciones entre su concepto de modo de desarrollo y la lógica del capitalismo (De Charras, 2003). Autores como Garnham (2000b) y Tremblay (2002) han criticado a Castells por considerar que su planteo incurre en un cierto determinismo tecnológico, en la medida en que, sobre la transformación operada por la tecnología, debemos esperar irremediablemente la transformación del andamiaje cultural y social. Por otra parte, es importante subrayar que el trabajo de Castells contribuyó a sedimentar la tesis que ponía en la tecnología todas las expectativas de recomposición económica. Es decir, la salida económica a la crisis de productividad encontraba su respuesta en la tecnología, línea que luego fue seguida por los cultores de la llamada *new economy*.

Luego de la gran caída de los valores tecnológicos, la quiebra de varias empresas de telecomunicaciones y el estallido de la burbuja de las compañías “.com”, parecía que el avasallante proyecto de la Sociedad de la Información tocaría su fin. Sin embargo, el respaldo de la Asamblea General de la ONU a una iniciativa de 1998 de la *International Telecommunication Union (ITU)* para llevar a cabo una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información reactivó el debate. En dos fases, Ginebra (Suiza) 10-12 de diciembre de 2003 y Túnez (Túnez) 16-18 de noviembre 2005, 20 años más tarde volvió a aparecer el debate multilateral sobre la información y la comunicación, sobre el que ya se han realizado numerosos balances (Becerra, 2005; Gómez, 2005; Loreti, 2006; Mastrini y de Charras, 2005). Sin embargo, no se realiza en esta tesis una descripción detallada de lo acontecido en las cumbres dado que los problemas de las políticas de medios de comunicación apenas fueron abordados en las mismas, ante la imposibilidad de alcanzar acuerdos entre los dueños de los medios y los representantes de la sociedad civil. Por ejemplo, el fenómeno de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación no encontró reflejo en las declaraciones de ambas CMSI.

Resulta significativo, entonces, realizar un balance de los desplazamientos que tuvieron lugar a nivel general en la definición de políticas de comunicación en el período neoliberal.

El punto de partida es el expresado por van Cuilenburg y Mcquail (2003): un nuevo paradigma de políticas de comunicación comienza a emerger a partir de la década del '80. Se sostiene que en la reorientación de las políticas de comunicación, el Estado ha tenido un rol significativo al definir el predominio de criterios de sustentabilidad económica de las empresas en detrimento de los históricos valores socioculturales como la diversidad y el pluralismo. El nuevo paradigma se asentó en la década del '80 en los conceptos de desregulación, liberalización y privatización, mientras que en la década del '90 predominó la idea incluso más ideológica de Sociedad de la Información. Si bien los fundamentos de la Sociedad de la Información no difieren de los de la década del '80, se aprecia una mayor preocupación discursiva en torno al acceso a los bienes y servicios comunicacionales y se ha permitido mayores niveles de participación de la sociedad.

Indudablemente, uno de los logros más importantes de la CMSI ha sido el papel que ha logrado jugar lo que se conoció como Sociedad Civil. En la etapa NOII/ NOMIC, el Movimiento de No Alineados, con una importante contribución de la Academia, jugó un rol primordial en el momento de analizar críticamente el *statu quo*. En la actualidad ese rol quedó prácticamente en manos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que han logrado ser escuchadas por los estados en muchos momentos, pero sobre todo ha logrado un principio de articulación de sentidos comunes globales frente a la cuestión de los derechos humanos vinculados a la información y a la comunicación (CRIS es un buen ejemplo), los medios comunitarios y públicos en oposición a la concentración mediática, el software libre (o más precisamente de fuente abierta) frente al software propietario, el dominio público frente a la propiedad intelectual, el respeto a la diversidad cultural y la participación más que el acceso, entre otros temas.

De todas formas, a la hora de realizar un balance crítico del pasaje de la segunda fase de políticas de comunicación a la tercera, queda claro que el haber reorientado las políticas de comunicación de acuerdo a la lógica de los intereses económicos no ha significado la resolución de los problemas de información y comunicación. A los ya comentados problemas de concentración de la propiedad se han sumado nuevos desequilibrios.

El desplazamiento de la UNESCO por organismos como la OMC o la UIT en la definición de la agenda del debate internacional es coherente con el final del debate del NOMIC y la emergencia de un nuevo paradigma. Si en la década del '90 la UIT fue la principal impulsora de los procesos de liberalización y privatización de los diferentes mercados de telecomunicaciones, en la primera década del siglo XXI ese rol parece ser asumido por la OMC con la vista puesta en el mercado audiovisual (Cameron, 2004).

A nivel discursivo en primer lugar recobran valor las tesis del *free flow of information*, en detrimento de las narrativas que promovían el equilibrio comunicacional. Se destaca, además, la aparición de un concepto algo más novedoso como el de “entorno habilitador”. Este último constituye la consolidación del modelo privado ligado a la información y comunicación donde el Estado se limita a propiciar el desarrollo del mercado sin intervenciones, convirtiéndose en el garante de la libre competencia, obligado a corregir los fallos del mercado, aun asumiendo un claro papel subsidiario.

También se desataca la aparición de nuevos ejes de debate como el software libre y la propiedad intelectual, el dominio público y los ADPIC.<sup>34</sup> No nos extenderemos aquí en ellos, pero debe resaltarse que son fenómenos que han aparecido bajo contextos enteramente nuevos y no habían estado presentes en la década del '80.

El desplazamiento de conceptos como “comunicación” presente en la denominación del NOMIC y abandonado en la CMSI no es menor. Como se señaló al principio, es coherente con los diferentes elementos remarcados que realimentan continuamente la mirada tecnicista de los fenómenos comunicacionales y que indudablemente se reproducen en el marco de un organismo técnico como la UIT. Descuidar estos aspectos puede llevarnos a perder de vista que estamos frente a fenómenos que, más que tecnológicos, son culturales y sociales, y, por ello, necesariamente políticos. La disputa por el sentido es una más de las batallas a dar.

---

<sup>34</sup> ADPIC es sigla de Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, un acuerdo de la OMC.



### **3.10 Problemas regulatorios actuales en políticas de comunicación**

Con la emergencia de la tercera fase de las políticas de comunicación, no solo se han redefinido los conceptos de referencia, sino que además han surgido nuevos núcleos problemáticos para el diseño de las políticas de comunicación que derivan de la combinación de las nuevas lógicas políticas y económicas, con la mayor participación de nuevos actores y con el desarrollo de las NTIC. Algunos de los temas que enfrenta la regulación de la comunicación en el siglo XXI son: la convergencia entre los sectores audiovisual, informático y de telecomunicaciones; las nuevas formas de regulación de los derechos de autor y la propiedad intelectual; la regulación de las redes como Internet; la creciente influencia de los organismos supranacionales en el diseño de políticas, que caracterizamos con el anglicismo “gobernanza global de la comunicación” (un área muy vinculada al debate en torno a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información) así como la regulación de la concentración de la propiedad de los medios.

Desde la crisis del paradigma del servicio público, el proceso regulatorio ha pasado de ser sumamente estático, a sumamente dinámico. Durante la mayor parte del siglo XX, la regulación de la comunicación se caracterizó por la presencia de pocos actores (Estado, parlamento, agencias especializadas, propietarios de medios), una legislación que tenía vigencia por muchos años y una fuerte capacidad del Estado para regular, con una lógica de política cultural, donde el sector privado generalmente quedaba acotado a empresas familiares, de pequeñas dimensiones, lo cual suponía que las barreras económicas no eran tan altas como para impedir totalmente la entrada de nuevos operadores. Sin ser un mercado competitivo, tenía la forma de un oligopolio regulado por el Estado con criterios no solamente económicos.

Resulta de fundamental importancia considerar las nuevas características del proceso regulatorio que acompañan a un mercado mediático cada vez más dinámico. A partir de los '80, los sistemas de regulación vieron cómo sus antiguos esquemas de funcionamiento no permitieron intervenir sobre la nueva coyuntura. Como se ha visto, sucedió la

desregulación, liberalización y privatización, en primer lugar de las telecomunicaciones y luego los servicios audiovisuales, así como una creciente internacionalización del mercado.

Hoy prima un proceso regulatorio dinámico en el que numerosos y poderosos actores presionan permanentemente sobre diversos organismos del Estado con el fin de alcanzar marcos legales favorables a sus necesidades, entre los que se destacan la necesidad de eliminar barreras para el flujo internacional de capitales en el conjunto de las industrias culturales. El Estado suele responder a estas presiones, aunque no siempre puede hacerlo desde una posición estratégica, ni contemplativa de los intereses de todos los *stakeholders* involucrados (empresas, organismos de consumidores, organizaciones sociales), predominando en su mayor parte las lógicas propias del sector privado. La nueva lógica que guía la intervención estatal es criticada por el equipo del profesor Jean Claude Burgelman (2002), quien señala que está basada en dos supuestos económicos que resultan dos nuevos fetiches. El primero es que la competencia es la condición económica para el desarrollo; el segundo, que cualquier intervención del sector público tiene un efecto restrictivo sobre la libertad de prensa.

### **3.10.1 Convergencia: entre el fetiche y la realidad**

La convergencia de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual, tantas veces anunciada a partir de la consolidación de procesos de digitalización, puede ser definida como la distribución de múltiples contenidos y servicios interactivos a los mercados, a través de una red de banda ancha conmutada. Frente a quienes postularon tempranamente la realización de un mundo convergente, Nicholas Garnham (1999) advertía que se trataba de una idea alimentada por fuertes dosis de fetichismo tecnológico, y que todavía el modelo de convergencia carecía de un modelo económico, político, y social consolidado, por lo que solo era posible referirse a un potencial tecnológico que todavía debía encontrar un modelo de desarrollo. Si bien el proceso se encuentra avanzado, todavía no se puede hablar de convergencia plena.

Uno de los principales problemas siguen siendo las intensas disputas entre los principales grupos audiovisuales y de telecomunicaciones para ver qué sector predomina sobre el otro. En Argentina, esta disputa bloqueó durante años la actualización de la regulación.

Es necesario indagar sobre cuáles son las tensiones que van enfrentar los reguladores ante la convergencia. El principal problema es decidir quién o quiénes van a administrar la red o las redes y resolver si habrá una o más redes. Todo parece resolverse en este último sentido con la aparición de múltiples plataformas (satelitales, terrestres abiertas, fibra óptica) de distribución. Cabe destacar que el mercado de redes digitales tiende a concentrarse rápidamente, una vez halladas las aplicaciones exitosas. La concentración de la distribución de la mayoría de los bienes y servicios simbólicos en pocas redes de distribución puede aparejar un serio desafío para las políticas de comunicación que busquen democratizar el acceso a la red y a una pluralidad de contenidos. Una de las opciones que se presenta como más factible es separar la distribución de los contenidos, aunque para esto es preciso contar con mecanismos de decisión política que no solo atiendan a las necesidades de los principales grupos transnacionales de la comunicación.

A nivel del consumo de contenidos, Igarza (2008) expone que la cultura de la convergencia excede la circulación de información por los medios. Desde esta mirada, el entretenimiento y la fruición son transmediáticos, es decir que no alcanza con el consumo del bien cultural (una película, un libro o un programa de televisión), es preciso complementarlo con foros de debate, videojuegos o *blogs*. El consumidor se involucra en intercambios comunicativos utilizando diversos dispositivos.

Desde otra perspectiva, Henry Jenkins se refiere a la convergencia mediática como un flujo de contenidos a través de múltiples plataformas, la cooperación entre las distintas industrias y el comportamiento de las audiencias “dispuestas a ir casi a cualquier parte en busca del tipo deseado de experiencias” (Jenkins, (2006): 14). El término alude a los cambios tecnológicos, industriales, culturales y sociales, aunque destaca que no debe reducirse al aspecto técnico, que permite aunar múltiples funciones mediáticas en un

mismo soporte, sino que el fenómeno convergente representa un cambio cultural, al incentivar al consumidor a establecer conexiones entre contenidos mediáticos dispersos.

El regulador debe pensar también en el desarrollo y los desafíos que implica Internet, incluso en la planificación de políticas de comunicación, por su carácter global y desterritorializado. Miguel de Bustos (2008) incorpora la noción de economía directa o reticular para aludir a los cambios originados en la producción, distribución y consumo de los bienes culturales. Destaca también las modificaciones provenientes del lado de la demanda, en contraste con el período anterior, que se basaba en la lógica de la oferta y la producción. Este tipo de economía se caracteriza por factores que se interrelacionan: la inclusión de los usuarios en la cadena de valor (rol más activo en la producción de contenidos), los nuevos intermediarios (Google, Amazon), los nuevos modos de financiamiento y sistema de precios (micropagos, pagos por consumo), y las nuevas estrategias de los grupos de comunicación (fusiones y adquisiciones). Frente al declive del modelo broadcasting (punto-masa) y la expansión de canales de expresión directa (blogs, redes sociales y sistemas peer to peer), Becerra (2011) advierte sobre la estructura de propiedad (monopólica o cuasimonopólica) de estos sectores convergentes y en los niveles de concentración que detentan. Las políticas que se adopten en cada uno de estos temas resultan claves para terminar de definir el modelo de convergencia que resultará triunfante.

### **3.10.2 Derechos de propiedad Intelectual**

En este contexto de convergencia y cambios de las reglas de juego de la producción simbólica, el actual paradigma de propiedad intelectual se encuentra en tela de juicio. Las leyes de propiedad intelectual que tienen su origen en la Inglaterra de 1710, con el objetivo de proporcionar sustento para los artistas, creadores y científicos, no parecen resultar adecuadas para el entorno digital. La regulación del derecho a la propiedad intelectual limita el acceso a una creación simbólica que así se vuelve disponible solo para quienes estén dispuestos a pagar, lo que impulsó la noción de escasez de los bienes culturales. Pero, a la vez, la ley procuró no restringir totalmente el acceso a los bienes culturales del conjunto de

la población. Es decir que, Inicialmente, se buscó lograr un equilibrio entre rentabilidad económica de los artistas y libertad de información y acceso a la cultura. Joos Smiers observa con preocupación el proceso mediante el cual las grandes corporaciones de la industria cultural han transformado dicho balance:

Todos los artistas tratan de vender lo que producen; se trata de un acto comercial. Y los organizadores y promotores de esa producción intentan hacer lo mismo. Todos tienen que ganarse la vida. El problema surge, sin embargo, cuando eso se convierte en el foco principal y cuando el trabajo de los artistas se reduce a mera materia prima o a fuente de ideas que las industrias culturales y las empresas transforman y distorsionan para adaptarlas a sus propios gustos e intereses económicos, presentando los productos en entornos ideados para aumentar sus beneficios. Los aspectos artísticos de la comunicación humana, que se encuentran en estructuras musicales, en las diversas resonancias de las palabras y en el hechizo de las imágenes, se enturbian cuando las necesidades corporativas pasan al primer plano (Smiers, 2006: 229).

Los derechos de autor introducen artificialmente la dimensión de la escasez para desarrollar un mercado de bienes informativos que le permita al creador percibir una compensación económica por su trabajo. La escasez queda determinada por el número de copias que se realizan de una obra o creación. Los defensores de estrictas leyes de copyright esgrimen que una protección adecuada de los derechos de autor promueve y fomenta la producción intelectual y el conocimiento, ya que sus autores/creadores ven sus esfuerzos recompensados con el pago de los derechos cuando alguien accede a su obra. Los detractores, por el contrario, argumentan que las leyes cada vez más restrictivas, sofisticadas y onerosas constituyen una barrera al desarrollo y al conocimiento, ya que solo pueden acceder a cierta información o material, muchas veces considerada un bien de dominio público, aquellos que pueden pagar grandes sumas de dinero. Es más delicado aún si se entiende que la libertad de expresión no solo implica la habilidad para expresar opiniones y creencias, sino también el derecho al acceso y a la divulgación de la información.

Mientras que la postura anglosajona negocia entre los intereses de los autores y la sociedad, por la cual esta última concede a los primeros un monopolio temporal y limitado para controlar y explotar sus obras, la tradición europea continental postula que existe un

derecho natural de los autores a la propiedad de sus obras, y que la ley debe limitarse a reconocerla. La doctrina del “uso legítimo” o *fair use* cumple la función de buscar un equilibrio entre los derechos de los autores y los de los ciudadanos. El “uso legítimo” autoriza a los usuarios a utilizar obras con *copyright*, siempre que no se perjudique la explotación económica de la obras. Se consideran uso legítimo circunstancias como la naturaleza del uso (comercial vs. no lucrativo), la naturaleza de la obra, la calidad y sustancia de la parte utilizada en relación al conjunto de la obra y el efecto de su uso en el mercado.

Cuando se pensaron las recién mencionadas regulaciones, lejos se estaba de la era de Internet, que permite reunir buena parte de la información y el conocimiento, con un creciente número de usuarios en torno a un espacio cuasi público y virtual. Además, la era digital promete copias gratuitas, a igual calidad que la original, pasibles de ser difundidas a una escala planetaria. Esto alarma cada vez más a los creadores, pero sobre todo en las industrias de entretenimiento, editoriales, discográficas, museos y colecciones de toda índole. La respuesta ha sido defensiva y, en los últimos años, se ve una ampliación de los derechos de autor, que restringen el acceso a estos conocimientos a través de diversos mecanismos, desde la extensión de plazos de copyright hasta la prohibición del desarrollo de mecanismos de reproducción tecnológicos.

En el largo plazo, la digitalización debería reducir los costes, lo que implicaría un beneficio universal. Las industrias, corporaciones y titulares de derechos de autor, por la posibilidad de difusión y alcance de la obra –aunque implica un cambio del modelo de negocios– y el público, porque se promueven los canales de acceso y difusión.

La industria ha reaccionado incluyendo códigos restrictivos llamados Mecanismos de Protección Tecnológicos o MPT (o TPM, *Technological Protection Mechanisms* según su expresión en inglés). Estos han surgido como respuesta a la amenaza de que con solo un clic en el ratón se puedan hacer y distribuir millones de copias de un bien informativo, algo que socava las bases más fundamentales del sistema de derechos de autor. El gran problema con los MPT es que no discriminan los usos que el usuario pretende hacer de

ellos. De esta manera, el “uso legítimo” o *fair use* del derecho anglosajón queda reducido a escombros en el entorno digital. Las investigaciones en materia libertad de expresión y *copyright* reconocen dos sistemas o dimensiones para el análisis del tema.

Por un lado, existe una dimensión interna del sistema del *copyright* que explora el equilibrio y los límites entre los derechos exclusivos de los autores y sus limitantes, como el uso legítimo, que fuerza a los dueños del *copyright* a realizar excepciones para ciertos casos. A este nivel, los dueños de los derechos de autor (que no son necesariamente los artistas sino las compañías que adquieren los derechos) vienen ganando terreno, ya no solo en la aplicación del *copyright* sino también en las barreras tecnológicas (MPT) que dominan cada vez más el entorno digital y el mundo de Internet. Pero, por otro lado, está el debate externo al sistema que se encuentra en las grandes leyes y principios normativos que regulan la libertad de expresión, como las cartas constitucionales (la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos es un buen ejemplo).

Calvi (2005) señala que el problema no es la regulación sino el tipo de regulación que se aplique, y destaca dos tendencias: la regulación orientada a extender el *copyright* como derecho exclusivo para la explotación de productos culturales y la regulación que promueva las formas emergentes de distribución e intercambio de estos bienes simbólicos.

El debate no se encuentra zanjado, pero sí posee bandos consolidados de cada lado, dispuestos a defender su posición. El gran desafío de los reguladores es garantizar que las nuevas reglas de propiedad intelectual no afecten la posibilidad de que los ciudadanos sigan recibiendo bienes culturales a bajo costo. El panorama no resulta alentador si se tiene en cuenta que los acuerdos TRIPS incorporan la convención de derechos de autor de Berna a la OMC, hecho que implica que las disputas sobre propiedad intelectual quedan sujetas a los procedimientos de la OMC, reforzando las convenciones del *copyright* anglosajón, y alejando la resolución de conflictos de ámbitos nacionales.

### 3.10.3 La regulación de Internet

Una de las consecuencias del proceso de convergencia es la desaparición de las fronteras entre los distintos tipos de medios de comunicación. Las encuestas de consumo de medios marcan que, cada vez más, los jóvenes consumen televisión directamente de la red (Becerra et al., 2012). Esta situación es muy significativa dado que las regulaciones que afectan a Internet son significativamente menores que las del sector audiovisual. En primer lugar, la propia lógica dispersa de Internet restringe la capacidad de intervención de los estados nacionales que han sido quienes tradicionalmente se ocuparon de las políticas de comunicación. En segundo lugar, Internet ha cobrado importancia a partir de la no regulación de los contenidos, salvo situaciones excepcionales como la prohibición de la pedofilia. A nivel económico, los costes de entrada son extremadamente bajos, lo que permite que una parte muy significativa de la población produzca contenidos para la Web. De todas formas, y como bien ha señalado Manuel Castells, esto no se traduce en la generación de audiencias masivas, sino en lo que el profesor catalán denomina “autocomunicación de masas” (Castells, 2009: 99).

Más allá de las amplias libertades existentes en Internet, esto no supone que no haya políticas específicas para el sector. De hecho, existe un regulador internacional que define la estructura y el funcionamiento de la red como es ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*). Este organismo fue creado a fines de la década del '90 y es la principal autoridad en la definición de reglas para la Internet. Su estructura es particular ya que funciona bajo permiso del gobierno de Estados Unidos, y su directorio está integrado por investigadores y representantes de las principales empresas informáticas y de telecomunicaciones. Es un organismo abierto y transparente pero, a la vez, la conformación de su directorio presupone el reemplazo de la representación general por la representación de los que tienen capacidad económica. ICANN se ha opuesto a otorgar mayor importancia en su directorio a los gobiernos nacionales, en un indicio de que la capacidad de controlar el sistema por parte de los gobiernos es discutida. En este sentido, ICANN es un modelo de organización que supera a las instituciones intergubernamentales, que se opone y reacciona a la jurisdicción territorial y no responde directamente a lógicas



nacionales ni sociales. Sin embargo, se ha erigido en un regulador más poderoso que la UIT. La historia de la ICANN refuerza las crecientes sospechas de que los regímenes autorregulados, globales, privados, dominados por la industria no son necesariamente más liberales que los regímenes basados en las negociaciones intergubernamentales (Mueller y Thompson, 2004). Sólo representan la delegación del poder estatal a los carteles industriales, con menos *accountability* política.

A modo de ejemplo uno de los ejes que está adquiriendo trascendencia en el debate internacional la neutralidad de la red. El concepto se refiere a que, en particular Internet, pero en general todas las redes deben estar abiertas en todas dimensiones a la libre circulación. Los operadores del servicio deberían limitarse a garantizar la conexión entre los usuarios y no establecer restricciones sobre los contenidos que circulan. De ahí que tradicionalmente las políticas regulatorias vinculadas al desarrollo de los sistemas de telecomunicaciones promovieron la antidiscriminación, la interoperabilidad de las redes y el acceso a los contenidos. El principio de neutralidad de la red resulta vital para impedir que determinados contenidos y servicios tengan privilegios por sobre otros al momento de acceder, pero también garantiza la circulación de información diversa. Este es un tema que pondrá a prueba la capacidad de los reguladores para beneficiar el interés colectivo de la sociedad y permitirá ampliar los accesos a los contenidos de la red o bien promocionar el interés económico de las empresas que brindan el servicio de conexión. El tema adquiere complejidad cuando se considera que otras empresas como portales y sitios de contenido como *You Tube* basan su estrategia de negocios y su rentabilidad en aprovechar el principio de neutralidad de la red.

Si bien es claro que el problema de la regulación de Internet escapa al recorte temporal de la tesis, se incluye esta síntesis para completar los desafíos que enfrenta la regulación de la comunicación en la actualidad.

#### **3.10.4 Gobierno Global de la Comunicación: desafíos a la participación ciudadana**

La investigadora Katharine Sarikakis (2004) analiza las políticas de comunicación promovidas por el Parlamento Europeo, de acuerdo a la lógica de gobernanza global de la comunicación. Su trabajo concluye que instituciones como esta, donde prima un criterio económico de organización de la agenda, se han transformado en los mejores actores de las políticas de comunicación, con mayor capacidad para responder a un ámbito cambiante. Las instituciones internacionales con un sistema de representación con excesivas mediaciones, en el caso de que existan, están asumiendo un nuevo liderazgo en el diseño de las políticas de comunicación. Los estados nacionales, incluyendo a sus agencias especializadas, asisten tarde y mal a discusiones que requieren disponer de mucha información y equipos técnicos formados.

Una de las principales discusiones que se dan en todas estas organizaciones es si los productos culturales deben ser considerados una mercancía más, sujeta a los procesos de liberalización del comercio a nivel mundial. ¿Pueden la información, la comunicación y la cultura ser consideradas servicios o *commodities*, o debe mantenerse la excepción cultural y garantizarse la diversidad cultural? Si se eliminaran las pocas barreras que existen a nivel nacional, mermaría aún más la capacidad de los estados nacionales para intervenir, y se verían impedidos de sancionar normas que contradigan los acuerdos comerciales internacionales. Hay que reconocer que estas organizaciones han tenido éxito en presentar el tema –la comunicación, la información y la cultura como *commodities* está hoy en el centro del debate–, lo cual no es poco. Resulta clave comprender, entonces, en qué medida los reguladores nacionales podrán mantener su capacidad de acción ante el creciente peso de los organismos supranacionales.

#### **3.10.5 La concentración de la propiedad y el pluralismo**

Este problema es discutido ampliamente en otro capítulo. Si bien se considera que el proceso de concentración de la propiedad deriva principalmente de las características económicas de las industrias culturales, ello no implica desconocer los enormes desafíos

que implica para los reguladores de los sistemas de comunicación. En la tercera fase de políticas de comunicación, en la que predominan criterios de eficiencia económica, se ha tornado cada vez más difícil sostener las políticas que fomentan el pluralismo. Esta tesis procura mostrar que las políticas de comunicación que han permitido o permiten mayores niveles de concentración se han debido a intereses concretos particulares que han conseguido orientar la regulación estatal en su favor.

### **3.11 Una aproximación metodológica al estudio de las políticas de comunicación**

La ciencia política ha planteado diversas metodologías para el análisis de las políticas públicas. En un trabajo que ya cuenta con años, Ozlack y O'Donnell, plantearon la necesidad de comprender el proceso político en su total complejidad. Para ello plantearon investigar el proceso de formación de políticas, cómo un problema se constituye en cuestión, cómo es formalmente tratada (o no) por los actores políticos involucrados, para finalmente analizar las consecuencias que genera la normativa aprobada.

Como observan Hallin y Mancini,

(...) para comprender el sistema de medios es necesario articularlo con la naturaleza del estado, el sistema de partidos políticos, las relaciones existentes entre intereses económicos y políticos, y el desarrollo de la sociedad civil, entre otros elementos de la estructura social (Hallin y Mancini, 2008: 7).

Del conjunto de elementos señalados por Hallin y Mancini nos interesa particularmente entender cómo el proceso político interactúa con los intereses económicos. Dicho de otra manera, si la fuerza más influyente en el proceso político deriva de la promoción de la eficiencia socioeconómica o de criterios sociopolíticos que alientan el desarrollo de valores culturales. Hallin y Mancini realizan una primera evaluación de las acciones del estado:

Una intervención estatal más tímida puede ser consecuencia tanto de una política que tenga como objetivo favorecer a las fuerzas del mercado, como del fallo del sistema político para establecer y hacer cumplir sus políticas de comunicación (Hallin y Mancini, 2008: 40).

Dado que la intervención del Estado para favorecer las fuerzas del mercado, no se deriva de su supuesta debilidad o retirada sino, al contrario, de una mayor actividad que cambia el sentido regulatorio, resulta de significativa importancia estudiar la normativa elaborada por el gobierno y sus agencias especializadas en el período considerado. Un primer momento del análisis es, entonces, documental.

Para comprender el proceso político, también se realiza un estudio del comportamiento de los actores que intervinieron en el proceso político. De acuerdo a Napoli (Napoli, 2001) se pueden distinguir diferentes niveles de agentes que intervienen en el proceso regulatorio: privados, judiciales, políticos, y burocráticos. El nivel de los agentes privados está constituido por las empresas, el público y la sociedad civil organizada. El segundo nivel remite a los organismos del Poder Judicial involucrados, especialmente la Corte Suprema, que suele tener que fallar sobre recursos de inconstitucionalidad. A nivel político, se reconocen el Congreso, el gobierno y los partidos políticos. Finalmente, en el nivel burocrático, se encuentran los organismos especializados del Estado.

Cabe consignar que en Argentina, durante el período analizado, las agencias del Estado estaban completamente bajo el control del gobierno. Por tal motivo, no resulta de utilidad analítica distinguir dichos niveles. Por otra parte, el nivel de participación de la sociedad civil, el público y el Poder Judicial es menor. De todas formas serán analizados cuando corresponda.

Como uno de los objetivos de la tesis es analizar la influencia del sector empresarial para establecer un marco regulatorio favorable a sus intereses y, en particular, cómo intervinieron los sectores empresariales y gubernamentales para flexibilizar las normativas que impedían la concentración, nos concentraremos en el estudio de estos actores. Para ello se recurre a entrevistas estructuradas y semiestructuradas con actores clave del proceso. Esta metodología fue aplicada con éxito por Des Freedman, en su reciente estudio de los cambios políticos en Estados Unidos y Gran Bretaña:

Esta investigación apunta a echar luz sobre la dinámica y el equilibrio de poder en el proceso de formulación de políticas de medios de comunicación en los Estados

Unidos y el Reino Unido, para evaluar la legitimidad de estas perspectivas en comparación. Está basado en entrevistas extraoficiales con una gama representativa de participantes del proceso de elaboración de políticas, incluyendo reguladores, personal del Congreso, funcionarios públicos, asesores especiales, operadores corporativos/lobbistas, defensores del interés público, investigadores privados, académicos y funcionarios comerciales (Freedman, 2006).

Además de Freedman, el diferente peso de los actores ha sido registrado en otras investigaciones como la de Napoli:

La industria tiene mucho más peso sobre las resoluciones que el público. Las industrias monitorean permanentemente el proceso regulatorio, dado que tienen mucho más interés en él. Cuentan con buen acceso a los reguladores y financian campañas de los candidatos y disponen de muchos recursos. Finalmente, suelen emplear a funcionarios que salen del gobierno en un proceso conocido como puerta giratoria (Napoli, 2001).

El estudio y la caracterización de las políticas de comunicación se realizará teniendo en cuenta lo planteado por Humphreys y Dyson (Dyson y Humphreys, 1988) quienes sostienen que la estructura de las políticas de comunicación se debe realizar teniendo en cuenta tres variables: el armazón ideológico nacional, los problemas de implementación de políticas y las nuevas dinámicas del mercado.

Para el análisis de las políticas del sector audiovisual argentino en la década del 90 se utilizarán en conjunto de las técnicas metodológicas aquí reseñadas.

## 4. Características económicas de las industrias culturales y concentración del sector comunicacional

*La razón por la que los medios presentan un constante problema regulatorio desde el punto de vista de la concentración como una falla de mercado, es que su supervivencia económica en condiciones de mercado, dependen de la explotación de monopolios.* Nicholas Garnham (2000a, p.58)

### 4.1 Economía de la cultura y concentración

En un trabajo publicado a comienzos de la década del '90, el investigador inglés Graham Murdock señalaba:

(...) la defensa de la libertad de prensa había sido vista como una extensión lógica de la defensa general de la libertad de expresión. Esto fue posible mientras la mayoría de los propietarios tenían un solo periódico y los costos de entrada al mercado eran bajos. Con el devenir del siglo XIX, la producción de diarios se tornó más sofisticada tecnológica y operacionalmente, con crecientes costos de entrada que restringían la entrada a los principales mercados y condujo a los pequeños títulos a salir del mercado. En el comienzo del siglo XX se produce la era de los dueños de cadenas de periódicos y los barones de la prensa, llevando a los pensadores liberales democráticos a reconocer una creciente contradicción entre el rol idealizado de la prensa como un recurso de la ciudadanía y su base económica de propiedad privada (Murdock, 1990: 34).

La concentración de la propiedad de los medios no es un fenómeno nuevo, aunque sí cambiante. Iniciado ya el siglo XXI, el proceso de centralización se ha extendido a un amplio abanico de medios y ramas de las industriales culturales. El sector comunicacional ya no está formado solamente por empresas familiares y, en algunos casos, participa de importantes grupos transnacionales. Las industrias de la comunicación ocupan un lugar cada vez más central en la organización del mundo simbólico de la sociedad capitalista madura, enlazando estructuras económicas y formaciones culturales. Las políticas vinculadas con la estructura de propiedad de los medios de comunicación se han convertido en un factor esencial y polémico para garantizar la diversidad de la información, que ha comenzado a figurar en la agenda de los debates públicos. Para algunos, el pluralismo se garantiza a través de los diferentes intereses de los propietarios de los medios de comunicación. Para muchos otros, la concentración de la propiedad limita esa posibilidad.

El capítulo que a continuación se presenta pretende analizar diversas dimensiones de fenómeno de concentración de la propiedad en las Industrias Culturales. Se considera fundamental, como punto de partida, considerar las características específicas de la mercancía cultural y las particulares formas de funcionamiento del mercado cultural. En la primera parte del presente capítulo se analizarán las características de las industrias culturales, principalmente desde una perspectiva heterodoxa vinculada a la economía crítica. Sin embargo, ello no implica desconocer los aportes más recientes de la economía neoclásica al estudio de los procesos de concentración de los medios.

Las formas económicas de las industrias culturales establecen, a su vez, relaciones con la política y la ideología en lo que Mosco (2009: 23) denomina “constituciones mutuas”.<sup>35</sup> Esta articulación resulta fundamental para abordar algunos de los problemas a nuestro

---

<sup>35</sup> Se ha preferido el concepto de constituciones mutuas propuesto por Mosco en lugar del más clásico de determinación. Si bien se considera que la determinación debe ser entendida en un sentido amplio y abierto de restricción de opciones y no de causalidad directa, como lo ha planteado Williams en *Marxismo y Literatura*, sin embargo existe una extendida polémica sobre los usos y abusos del concepto de determinación en la escuela crítica, y en especial en el campo de la comunicación.

juicio centrales de la organización democrática de los sistemas de comunicación como el pluralismo y la diversidad. De hecho, uno de los puntos centrales de la presente tesis es estudiar cómo se articularon en la década del 90 los cambios a nivel político y económico en el sector audiovisual argentino.

El proceso de concentración de la propiedad de los medios de comunicación constituye una de las instancias clave para entender la articulación entre lo económico y lo político, dado que está definido en gran medida por lógicas económicas que afectan la circulación de la información que consume la población para su ejercicio ciudadano. Si las lógicas comerciales promueven economías de escala que, sin duda, afectan a la posibilidad de contar con diversidad de productores compitiendo en condiciones de relativa igualdad, el pluralismo de una sociedad puede verse afectado en términos negativos, especialmente en relación al balance informativo y cultural. Por este motivo, las políticas de comunicación han procurado compensar o limitar los desequilibrios generados por las tendencias económicas.

Existe en el capitalismo una tendencia marcada hacia la concentración, potenciada por las industrias culturales. Dicha tendencia no impide que, a la par de los grandes jugadores que definen las características del mercado, coexistan pequeñas y medianas empresas que asumen mayores riesgos económicos y que son muy funcionales para promover la renovación estética en el sector.

Las políticas de comunicación y cultura han oscilado entre promover la diversidad y garantizar la sustentabilidad económica de las empresas. La contradicción entre pluralismo y fortaleza económica en la que el Estado debe moverse resulta aparentemente inevitable. Cuando se inclina claramente a favor de una de las opciones, como ocurrió en Argentina en la década del 90, la otra se ve afectada. Para estudiar estos procesos se propone reconstruir los principales debates en torno a la relación entre concentración y pluralismo, analizar cómo afecta el comportamiento económico de las empresas a la diversidad y estudiar cuáles son las opciones de política para sostener un sistema audiovisual diversificado y heterogéneo.



Para cumplir dicho objetivo, una de las principales tareas que deberemos afrontar es alcanzar una definición operativa del propio concepto de concentración. Cabe destacar que en los últimos años, el dinamismo del mercado comunicacional ha estimulado la proliferación de trabajos dedicados a estudiar los procesos de concentración, por lo que existe una importante bibliografía al respecto. Por lo tanto, antes de abordar la definición de concentración, daremos cuenta de la ya señalada divergencia entre la economía neoclásica y la denominada escuela crítica. Además, hoy en día, la definición de concentración se ve desafiada por la irrupción de procesos como la digitalización, que tornan el panorama más complejo. Aunque se reseñen algunos trabajos que dan cuenta del proceso de convergencia a partir de la digitalización, sus efectos escapan al alcance de la presente tesis dado que el fenómeno no es significativo en los medios de comunicación en Argentina en la década del '90. Otro problema que será sintetizado pero no incluido en la dimensión temporal de este trabajo es el debilitamiento de la capacidad de los Estados Nacionales para enfrentar los procesos de concentración. La internacionalización del mercado comunicacional y las políticas de los bloques regionales han supuesto, entre otros, límites concretos a su accionar. Finalmente, una cuestión que sí será abordada hacia el final del capítulo es la conformación y lógicas operativas de los grupos multimedia.

En la última parte del capítulo se presenta una síntesis de los procesos de concentración de la propiedad de los medios de comunicación y la formación de grupos multimedios en América Latina que sirve de marco histórico para la tesis.

Dado que el objetivo de este capítulo es analizar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y los complejos factores que hacen a su regulación económica y política, el capítulo cierra con una propuesta de investigación de la concentración que se aplicará en la segunda parte de la tesis al caso argentino en la década del '90.

## **4.2 Sobre la estructura económica de las industrias culturales**

Para comprender el fenómeno de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación es preciso definir las especificidades económicas de las industrias culturales.

El sector cultural industrializado presenta lógicas de producción y distribución muy particulares que, entre otros desarrollos y restricciones, estimulan los procesos de concentración. Si, en general, en la sociedad actual, la concentración es vista como un problema económico que afecta, salvo excepciones, la propia eficiencia económica, en el sector cultural la concentración puede generar además significativos problemas en materia de límites a la diversidad y la pluralidad de ideas. Para enfrentar los procesos de concentración tempranamente se desarrollaron (por ejemplo en Estados Unidos) políticas que impidieron, entre otras, la propiedad cruzada de medios de comunicación. Esto fue posible mientras las políticas de comunicación entendieron que la mejor manera de proteger el interés público era equilibrar el interés económico de contar con empresas sustentables y el interés socio-político de estimular una sociedad pluralmente informada. Sin embargo, a partir de los '80 y especialmente en los '90, el precario equilibrio fue roto en beneficio de los argumentos de bienestar económico.

Es por ello que resulta fundamental comprender las lógicas económicas del sector cultural. Si bien la tesis se limita al sector televisivo, abordaremos aquí el concepto más amplio de industrias culturales. Esto puede ser justificado en las palabras de Bernard Miège quien sostiene que las industrias culturales y mediáticas tienen un comportamiento cada vez más próximo (2006: 155).

En el plano económico, si bien la producción cultural comparte características con los bienes de consumo, también tiene particularidades propias. Su principal característica es que su cualidad esencial, de la que deriva su valor de uso, es inmaterial, por ser un contenido simbólico transportado por algún soporte.<sup>36</sup>

Desde la economía política se han sistematizado las principales características económicas de las industrias culturales. Suele existir un marcado consenso en las mismas y la mayoría solo difiere en los énfasis puestos sobre determinadas características.

---

<sup>36</sup> Es claro que el proceso de digitalización ha desmaterializado el soporte de las industrias culturales, redefiniendo muchas de las lógicas económicas de la producción cultural analógica.

En una actualización de su clásico trabajo de 1988 sobre “Economía de la comunicación y la cultura”, Ramón Zallo (2007) destaca los siguientes rasgos comunes de la economía de la cultura:

1. El valor intangible o simbólico de la cultura le otorga unicidad a cada mercancía, que tiende a constituir prototipos únicos. Los productos culturales pueden ser protegidos mediante derechos.
2. El trabajo creativo tiene un peso muy decisivo, sea la creación para la sociedad o para el mercado. La producción cultural admite lógicas diversas: económica, social, política y artística.
3. Es una economía de oferta múltiple. La producción es mucho mayor que la oferta presentada al mercado. Al mismo tiempo, la demanda se concentra en pocos productos.
4. Cada bien es individualmente insustituible.
5. Es una economía en permanente renovación productiva.
6. La oferta es previa y puede crear la demanda. Se trata de bienes o servicios de experiencia.
7. Su funcionalidad y eficacia social se traducen en una inmensa demanda genérica de cultura.
8. Tiende a ser un bien, servicio público (uso no excluyente y sin necesidad de permiso del oferente) o servicio público impropio (por limitación de capacidad) y de consumo no rivalizante. Se aprecia una limitada capacidad para fijar precios.
9. Su valor material e intelectual tiende a decrecer históricamente, pero en los últimos años tienden a incrementarse los costos creativos, de exclusividad (derechos) y de marketing (campañas publicitarias).
10. El comportamiento de los costos puede ser muy variado. En general, los costos son crecientes en la parte creativa y de producción. Pero se aprecia que los costos marginales para alcanzar un nuevo usuario tienden a cero. Suele haber costos hundidos para la recuperación de las inversiones.
11. Hay incertidumbre sobre el resultado de la puesta en valor.

12. Los mercados son muy diversos e imperfectos.

13. Dada la naturaleza de la cultura, siempre hay intervención de la Administración Pública.

Varias de las características mencionadas tienen incidencia sobre el proceso de concentración de la propiedad, destacándose la necesidad de sobreproducción, la dificultad para fijar precios vinculados a los costos, la existencia de costos marginales muy bajos que promueven la formación de economías de escala y la aparición de altos costos hundidos. Dichas características han promovido la intervención de las administraciones públicas que, históricamente, contribuyeron a limitar la tendencia económica a la concentración. Sin embargo, en Argentina, en la década del 90, la intervención de la Administración Pública resultó fundamental para incrementar dicha tendencia.

En la misma línea que Zallo, Enrique Bustamante en uno de sus últimos trabajos (2011a) ha observado las siguientes particularidades económicas de las industrias culturales:

- i. Costos fijos de producción altos y costos de reproducción bajos o nulos.
- ii. Demanda incierta y alto riesgo de inversión. Una pequeña porción de éxitos financia un gran número de fracasos. Esto favorece a las economías de escala.
- iii. Características inherentes a los bienes públicos, no destrucción en el consumo.
- iv. Dificultad para mantener la exclusividad y capturar la demanda realizable a través del sistema de precios. Procura obtener ganancias a través del régimen de propiedad intelectual.
- v. Relaciones de producción marcadas por el rol de los trabajadores creativos.
- vi. Supervivencia de antiguas relaciones de producción artesanal y creciente subcontratación de labores creativas claves. La explotación puede no darse por el salario sino por el control de contratos claves en la producción, distribución y comercialización
- vii. Las ganancias del proceso regresan hacia quienes controlan los sistemas tecnológicos de distribución, más que hacia los productores originales de los productos culturales.

Bustamante focaliza el análisis aún más en las industrias culturales y por lo tanto se tornan más evidentes las tendencias económicas hacia la concentración, marcadas por las características que aparecen en los primeros puntos. Si bien el proceso de concentración es común a la producción cultural en general, en las industrias culturales que procuran alcanzar beneficios económicos inmediatos, la tendencia se exagera.

El análisis de Gaëtan Tremblay (2011) coincide en las principales características del sector recién detalladas. Coincidiendo con Zallo en su definición de 1988, Tremblay afirma que las características de las industrias culturales están presentes de forma conjunta solo en esta hilera productiva. Para Tremblay, las industrias culturales se destacan por la presencia de trabajo creativo, la necesidad de renovación, la aleatoriedad de la demanda (que además es inelástica), y la coexistencia de una variedad de modos de remuneración del trabajo.

Estos autores se inspiran en los trabajos fundadores de Patricy Flichy y Bernard Miège. Flichy (1980) analiza las características de las industrias culturales y distingue entre un modelo editorial que se aplica a los bienes que pueden ser comprados y el modelo de flujo para la radiodifusión. En el primer modelo, las principales decisiones del proceso productivo recaen en el editor y en el segundo, sobre el programador. Para Flichy la distinción está basada en las diferencias generadas por los distintos soportes: o bien en la parte material, o bien en la inmaterial.

En su trabajo clásico de 1978, Miège y su equipo (Huet et al., 1978), también promovieron una segmentación al interior de las industrias culturales, que partía de las diferencias en las características en la forma de reproducción de las industrias culturales hasta diferenciar cuatro tipos:

Tipo 1: productos reproducibles que no requieren la participación de trabajadores informacionales en su producción. Hoy en día se ejemplifica en los productos de la Web.

Tipo 2: productos reproducibles que requieren trabajadores culturales en su producción como los libros, los discos, el cine y la radiodifusión.

Tipo 3: productos semirreproducibles que requieren la intervención de artistas, pero cuya reproducción es limitada, como la litografías.

Tipo 4: productos que quedan fuera de la órbita de la industria cultural como las piezas únicas de arte.

Ramón Zallo (1988) retomó los trabajos de Miège, pero con mayor hincapié en las especificidades definidas por el proceso de valorización y la relación capital trabajo. Con estos elementos distinguió cinco ramas de las industrias culturales: las industrias vinculadas a la representación en vivo (recitales, conciertos), la edición discontinua (libro, disco, cine), la edición continua (prensa), el audiovisual continuo (radiodifusión) y la tecnocultura (datos). Esta segmentación, aunque también toma como un elemento de análisis las lógicas reproductivas, involucra dimensiones clave como el trabajo y el proceso de valorización, por lo que es más abarcadora y será la que utilizaremos a lo largo de la tesis.

En un par de trabajos recientes, Bernard Miège (2006; Miège, 2011) ha contribuido a actualizar los conocimientos sobre las características económicas de las industrias culturales. Los cambios que menciona, producidos por la digitalización, si bien escapan al recorte temporal de la tesis, promueven una mayor comprensión de las industrias culturales. La posición de Miège (2011) puede ser sintetizada en cinco proposiciones:

- i. La diversidad de la mercancía cultural es el resultado de las diferentes relaciones que entabla con la producción industrial. La cuestión clave es cómo las mercancías culturales producidas de acuerdo a modalidades artesanales y en pequeña escala, caen dentro de la órbita de las industrias culturales. Las tipologías se definen de acuerdo a las características técnicas (reproductibilidad en serie o no), económicas (serialización, permitiendo una relación más cercana entre precio y valor), sociales y culturales.
- ii. El valor de uso cultural de los productos generados por la industria cultural es impredecible. Miège observa una persistente dificultad para tornar valores de uso en valores de cambio dentro del mercado. Esta operación necesita ser renovada constantemente porque no está garantizada y una parte significativa de la

producción permanece sin ser consumida. Las industrias culturales han desarrollado una serie de estrategias para lidiar con estos problemas como calcular costos por series y no por productos, fijar precios con márgenes superiores a los normales, no remunerar todo el trabajo creativo, trasladar el riesgo a empresas más pequeñas que realizan la innovación, recurrir al apoyo estatal y realizar estudios de audiencia y mercado.

- iii. Por su parte, los trabajadores artísticos e intelectuales piensan sus productos de acuerdo a modalidades artesanales que tienden a promover autonomía en la creación. De esta proposición se deriva que en muchos casos no hay sistema salarial sino sistemas como el pago de derechos de autor y *free lance*. En estas condiciones de mercado, la mitad de los trabajadores está en condiciones precarias e intermitentes, en un sistema que permanentemente genera un ejército de reserva de trabajadores.
- iv. La explotación de la mercancía cultural industrializada está basada en dos modelos genéricos fundamentales: el modelo editorial y el modelo de flujo.
- v. Las conceptualizaciones sobre la internacionalización de la cultura necesitan tener en cuenta tanto las culturas nacionales como las configuraciones regionales.

Finalmente, en otro trabajo significativo, el profesor francés, Bernard Miège (2006) sistematiza un conjunto de mutaciones que él considera variables relacionadas, donde se destacan:

- i. Mutaciones de orden financiero: las operaciones financieras no son más que una parte de una tendencia global a la concentración, lo que importa es analizar cómo influyen en los contenidos y las estrategias editoriales.
- ii. Las innovaciones técnicas y las mutaciones socio-tecnológicas correlativas: las innovaciones tecnológicas cruciales dejan huella sobre las industrias culturales. Como resultado, se produce un proceso que se designa impropriamente como convergencia tecnológica, cuando se trata de mutaciones socio-técnicas.

- iii. La transformación en la concepción de los productos culturales e informativos: aunque la pequeña producción conserva importancia, se aprecia una tendencia a la socialización del trabajo creativo, que es resultado de una profesionalización y tecnificación creciente. Las normas de producción y sobre todo los formatos tienden a internacionalizarse.
- iv. Los cambios en la distribución y difusión de los contenidos culturales. Los grupos de comunicación desde hace tiempo se han posicionado más como difusores que como productores, teniendo un papel cada vez más decisivo en la gran cadena de distribución comercial. Las transformaciones que tuvieron lugar en Argentina en la década del '90 se ubican en la lógica de los grupos nacionales que se insertaron en esta cadena de distribución.
- v. Las mutaciones en las prácticas de consumo implican desplazamientos hacia el sector audiovisual y, más recientemente, hacia Internet.
- vi. La adopción de nuevas formas para los soportes de cultura, donde se destaca la interpenetración de modalidades de soportes conocidas y su cohabitación en las páginas Web.
- vii. Las mutaciones en la relación entre arte, cultura y comunicación.

Estos procesos se vinculan con una creciente participación de capitales financieros en el sector de las industrias culturales. Para Miège, se verifica una creciente concentración, pero considera un error hacer de este tema el único foco de atención y lo considera como un punto de partida. Por ello, en esta tesis, el análisis de la concentración se relaciona con los cambios políticos y legales, y específicamente se procura articular los ajustes regulatorios como la liberalización y desregulación con el proceso de mercantilización.

A modo de síntesis, puede señalarse que la especificidad económica de las industrias culturales consiste en que su valor de uso deriva de su inmaterialidad. En segundo lugar, el valor de las transacciones culturales se vincula a la novedad: si tenemos una información, no la necesitamos de nuevo. Como los bienes simbólicos son inmateriales, no son destruidos en el acto de consumo. En general, esta característica de bien público de las



mercancías culturales hace que su costo marginal sea extremadamente bajo y, en algunos casos, como en la televisión, muy cercano a cero. Esta circunstancia a su vez, favorece las economías de escala, dado que cuantas más copias se realicen del prototipo, el costo de producción unitario cae. El costo de suministrar la mercancía cultural a consumidores adicionales, es sumamente bajo y es extremadamente bajo en relación con el costo del prototipo original. Los potenciales retornos de las economías de escala son continuos y, por lo tanto, existen presiones para expandir el mercado hasta situaciones de oligopolio o monopolio. En este proceso se genera la presión económica hacia la concentración de los mercados.

Una característica complementaria de los productos culturales es su necesidad incesante de rápida renovación. Muchos autores señalan que, por ello, cada producto constituye un prototipo. Una alta proporción de los costos de producción se destina al desarrollo de nuevos productos. Esta alta rotación y el carácter simbólico de la producción cultural, hacen que la demanda de cada nuevo producto cultural sea muy incierta y las inversiones altamente riesgosas. Las industrias culturales han desarrollado históricamente un conjunto de estrategias para tratar el problema de la realización del valor que deriva de la naturaleza de su mercancía, entre las que se encuentran las economías de escala, así como el uso intensivo de publicidad y marketing. El conjunto de las estrategias influyen en la estructura de la industria, a la par que estimulan la concentración ya que muy pocas empresas pueden soportar los fracasos producidos por la necesidad de renovación constante y la aleatoriedad de la demanda. Solo las empresas grandes pueden soportar la dinámica de compensar éxitos con fracasos. En las ocasiones en que esto no ha sido posible por debilidad de las empresas o cuando la concentración extrema se ha evaluado como peligrosa, el Estado ha intervenido tanto para sostener las empresas más débiles del mercado como para promover mayores niveles de diversidad.

Otra de las estrategias de las empresas ha sido no limitarse a economías de escala e impulsar economías de gama.<sup>37</sup> Para ello, es preciso controlar un conjunto o gama de

---

<sup>37</sup> Economía de gama es una de las posibles traducciones de la expresión del inglés *economies of scope*. Otras posibilidades

productos o segmentos del mercado para tener mayores chances de alcanzar un éxito. Pero ello implica también crecientes barreras de entrada para potenciales nuevos competidores, porque se demandan mayores inversiones iniciales para entrar en el mercado. La combinación de economías de escala y de gama hace que haya fuertes presiones desde las empresas más importantes de cada rama, lo que ha llevado a un constante intento de concentrar y expandir los mercados. Una vez saturados los mercados nacionales y, en distintos momentos, según las ramas, los grandes grupos han comenzado su expansión más allá de las fronteras. En los últimos años, se ha apreciado una mayor competencia internacional, las corporaciones buscan penetrar otros mercados. Los grupos locales e internacionales se disputan el sector y la consecuencia es la expansión de la comunicación hacia un mercado global. También en este caso, los estados nacionales han desarrollado políticas culturales destinadas a proteger a las empresas y grupos nacionales. En este caso, no siempre se ha promovido la diversidad. Por ejemplo, la Unión Europea adoptó el criterio de estimular “campeones nacionales”, es decir, grandes grupos que pudieran resistir el avance de las corporaciones más concentradas a nivel global. De esta forma, se alentó la concentración nacional como límite a la concentración internacional.

Las características económicas de la industria cultural aquí sintetizadas deben siempre ser analizadas en conjunto con la impronta social y política de la producción simbólica. Esto significa que sus productos no solo tienen un costo de producción y un valor de intercambio en el mercado sino además un rol muy significativo en la constitución de identidades políticas y culturales. En general, los estudios en comunicación se preocuparon más por este último aspecto que por el económico. A partir de las transformaciones del sector en los últimos veinte años, ambas cuestiones deben ser consideradas en conjunto.

Un ejemplo sobre cómo la conformación de precios de acuerdo con los designios de los operadores principales afecta al usuario final del servicio es el de la televisión por cable en la Argentina en la década del '90. El país, tercero en América en cantidad de hogares

---

serían: economías de enfoque o economías de alcance. El principio que intenta describirse es el de la diversidad de la economía.

cableados detrás de Estados Unidos y Canadá, careció de políticas que limitaran la concentración. Después de dos décadas de desarrollo, a fines de los '90, dos grandes operadores controlaban la mayor parte del mercado: Multicanal (del Grupo Clarín) y CableVisión (en aquel momento, en manos del grupo CIE). En ambos casos, la tarifa del servicio era de 38 dólares mensuales, pero en las zonas donde intervenía la competencia de un tercer proveedor, el precio bajaba. En algunas ocasiones, bajaba tan drásticamente como para causar la asfixia financiera del competidor y luego, absorberlo y subir las tarifas a 38 dólares mensuales (Mastrini, 2004). Como los operadores de cable no fueron obligados por el Estado a realizar inversiones, su costo era relativamente bajo y solo una situación de marcada concentración oligopólica permitía el acuerdo entre los dos gigantes (cartelización) que favorecía menores riesgos para las empresas concentradas. En el año 2007, las empresas Cablevisión y Multicanal se fusionaron, aumentando el nivel de concentración del mercado. Este es un ejemplo de cómo los mercados altamente concentrados tienden a la conformación de carteles que limitan la influencia del usuario del servicio en la definición de sus coordenadas.

### **4.3 La definición de concentración**

La concentración económica es un proceso complejo de múltiples variables y no unívoco, ya que puede implicar el dominio o control de una empresa sobre el mercado (a partir de compras y fusiones) y la cobertura territorial por parte de uno o pocos medios, con las consecuentes implicancias políticas.

Si se toma el mercado de medios de comunicación, por su carácter abierto y competitivo, la concentración puede producir efectos indeseados tales como la prevalencia de ciertos intereses sobre el deber de informar, el privilegio de la actividad lucrativa sobre la tarea de servicio al público y la obstaculización del pluralismo informativo, a partir de la sobre representación de algunas tendencias y la escasa presencia de otras (Vivanco Martínez, 2007).

Pero para comprender el fenómeno de la concentración en el sector de la comunicación resulta preciso, en primera instancia, caracterizar la concentración económica en la economía capitalista.

#### **4.3.1 El problema de la concentración**

Dos de los fenómenos más expandidos a escala mundial en el modo de acumulación capitalista son la concentración de la producción y la centralización del capital. Siguiendo al economista argentino Eduardo Basualdo (2000), la concentración de la producción se define de acuerdo a la incidencia que tienen las mayores empresas de una actividad económica en el valor de producción. De esta forma, la concentración de la producción se da por crecimiento del tamaño de la empresa. Por su parte, la centralización económica explica cómo unos pocos capitalistas acrecientan el control sobre la propiedad de los medios de producción en una sociedad determinada. La centralización del capital ocurre por crecimiento del poder de la firma.

Según la teoría crítica económica, el proceso de concentración de la producción supone que cada vez menos capitalistas controlen más medios de producción y fuerza de trabajo, produzcan más mercancías y eleven la tasa de ganancia. La concentración de la producción implica la combinación de un proceso material y físico, con repercusiones económicas, cuyas principales características son:

- Aumento del tamaño medio de las empresas y de la dimensión del capital invertido.
- Aumento de la escala de producción.
- Aumento del capital constante sobre el capital variable.

Este aumento de la dimensión de las empresas genera barreras de entrada para las inversiones de nuevos capitalistas y determina un segundo aspecto del proceso: la centralización del capital. Este fenómeno, estrictamente económico, se deriva del anterior: deja de operar la movilidad del capital, propia de la etapa de competencia de capitales. La centralización consiste, entonces, en la agrupación de muchos capitales individuales para llevar a efecto una unidad productiva, lo que implica que cada vez menos capitalistas

controlen cada vez más capital. El concepto de centralización sirve, entonces, para referirse a la desproporción en el tamaño de las empresas e implica el aumento de poder de un número restringido de grupos. Generalmente, los procesos de concentración y centralización son inseparables y, con el término concentración se alude al doble fenómeno de concentración / centralización.

La concentración y la centralización del capital son la base del capitalismo monopolista, es decir, la tendencia de consolidar una sola empresa oferente en un mercado determinado. Hablamos de monopolio cuando dejan de operar las reglas propias de la fase concurrencial y en su lugar operan pocas empresas de gran dimensión (Doyle, 2002b: 166). Compaigne y Gomery (2000) señalan que los monopolios y los oligopolios son excelentes para los propietarios de las compañías que se encuentran en esas situaciones de privilegio pero suponen graves perjuicios para las empresas que tratan de penetrar en el mercado y para los consumidores. Es importante recordar que, por ejemplo, para el sistema antitrust norteamericano, una situación de monopolio se da cuando una empresa controla más del 65% del mercado. Las tendencias monopolistas de las empresas conllevan la formación de grandes grupos, que surgen a partir de tres tipos de expansión:

- Integración vertical: se trata del control pleno del proceso de producción, desde las materias primas hasta el producto final.
- Integración horizontal: control de la oferta de un producto.
- Integración conglomeral: control de un conjunto de empresas o hileras productivas (Miguel, 1994; Zallo, 1992).

El crecimiento de las empresas puede estudiarse a partir de dos tipos de estrategias: el crecimiento interno, que tiene lugar cuando se crean productos que permiten ganar mercado por inversión y acumulación, y el crecimiento externo, que supone la compra de empresas en funcionamiento. Si bien la demanda de capital suele ser mayor en este último caso, presenta la ventaja de que los ingresos son inmediatos y el riesgo, estimable. En el sector cultural, tanto el crecimiento interno como el externo pueden alumbrar tres formas de concentración que también pueden hallarse en otras industrias.

En el sector de la comunicación se pueden aplicar estos conceptos generales. Según Juan Carlos Miguel, la concentración de los sistemas de medios implica un proceso que, en un determinado conjunto, tiende a aumentar las dimensiones relativas y absolutas de las unidades presentes en él (1994: 101). También en el sector de la comunicación se aprecian estrategias de crecimiento interno y externo. Independientemente de la forma elegida de crecimiento, la consecuencia es el aumento del tamaño de la empresa. Sin embargo, es obvio que no todas las firmas presentes en un sector crecen simultáneamente en la misma medida.

La concentración de la producción de sector o rama económica puede definirse de acuerdo a la incidencia que tienen las mayores empresas de una actividad económica en el valor de producción de la misma (Miguel, 1994). La concentración de los medios es un proceso complejo, de múltiples variables y no unívoco, ya que puede implicar el dominio o control de una empresa sobre el mercado (a partir de compras y fusiones), de cobertura territorial por uno o pocos medios, que influye sobre dimensiones políticas. A partir de los procesos de concentración de los sistemas de medios, las fuerzas económicas que operan en estos mercados tienden a generar imperfecciones y asimetrías.

En el sector cultural también es posible identificar tres tipos de concentración: horizontal o de expansión monomedia, vertical o de expansión integral y crecimiento diagonal o conglomeral.

La concentración horizontal o expansión monomedia se reconoce cuando una firma se expande con el objetivo de producir una variedad de productos finales dentro de la misma rama. Se realiza con el objeto de acrecentar la cuota de mercado, eliminar capacidades ociosas de la empresa y permitir economías de escala. Este tipo de concentración fue tempranamente reconocido en la industria editorial, cuando se consolidaron los grupos de prensa. También existe una fuerte concentración monomedia en los mercados fonográfico y cinematográfico.

En segundo lugar, la integración o expansión vertical tiene lugar cuando la fusión o adquisición de una empresa se produce hacia adelante o atrás en la cadena de valor y

suministro. En este caso, las empresas se expanden con el objetivo de abarcar las distintas fases de la producción, desde las materias primas al producto acabado para obtener reducción de costos y mejor aprovisionamiento. El control de una hilera implica el dominio del conjunto de transformaciones que debe sufrir un producto desde las materias primas hasta el producto final. Permite controlar indirectamente todo el proceso de valorización. En líneas generales, se destaca que esta forma de concentración permite bajar los costos de intermediación. Ronald Coase (1993) sostiene que la coordinación de la actividad económica a través de la firma (por la acción de gerentes) es menos costosa que a través del mercado (precios). Los costos transaccionales se reducen y se limita el poder de proveedores y compradores dominantes. En el sector audiovisual especialmente, las firmas dependen del acceso seguro a los contenidos y a las actividades de distribución de contenido. Esta ha sido una constante de las últimas dos décadas en Europa y Estados Unidos donde, paralelamente a la flexibilización de las legislaciones, se produjeron numerosas fusiones entre empresas productoras de contenidos y distribuidoras. En América Latina, este fenómeno ha tenido lugar desde la propia formación del sector audiovisual, que ha funcionado desde entonces en forma integrada. Los canales de televisión produjeron sus propios programas, con excepción de los enlatados norteamericanos. En la década del '90 se asistió a procesos de tercerización de la producción hacia agentes especializados (productoras) aunque, últimamente, muchos canales han comprado parte de esas productoras.

En tercer lugar, aparecen los conglomerados, o crecimiento diagonal o lateral. Se trata de la búsqueda de la diversificación fuera de la rama de origen con el objetivo de reducir y compensar riesgos creando sinergia. La experiencia marca que el crecimiento diagonal más efectivo es el que facilita compartir un contenido especializado o una estructura de distribución común (Doyle, 2002). La diversificación permite a las firmas desagregar los riesgos de innovación a lo largo de una variedad de formatos y métodos de distribución. La aparición de Internet pareció potenciar esta posibilidad. Uno de los casos donde más se han verificado estrategias de crecimiento conglomeral es en la prensa gráfica, que ha

buscado incursionar en áreas más rentables como la televisión.<sup>38</sup> Es considerada como una estrategia a largo plazo con el objeto de buscar inversiones más seguras, dada la tendencia levemente decreciente de su tasa de ganancia.

Por su parte, Pérez Gómez (2002) distingue cinco formas de concentración: horizontal o monomedia, integración vertical, integración multimedia cuando un grupo controla distintos tipos de medios, conglomeral si la concentración trasciende el sector de la comunicación e internacional en caso de que traspase las fronteras nacionales. A partir de la creciente convergencia entre los sectores de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual, autores como Juan Carlos Miguel (2003) plantean la necesidad de incorporar la categoría convergente a los procesos de concentración. De esta forma, aquellos movimientos que van desde *off line* hacia Internet pueden ser considerados de convergencia y es posible reconocer entre ellos formas de complementación o superposición.

Como resultado de los procesos de concentración, la nueva empresa queda en una posición más fuerte que se erige como barrera de entrada frente otros capitales. En un mercado dinámico e internacionalizado, las compañías muchas veces suelen verse en la encrucijada de crecer a partir de la compra de otras más pequeñas o ser absorbidas por grupos internacionales. La multiplicación de fusiones y adquisiciones de empresas del sector informacional ha implicado que la tradicional estructura de firmas ha dejado su lugar a una de grupos. Cabe destacar que, pese a la creciente concentración, sigue existiendo una funcionalidad estructural de miles de pequeñas compañías que participan del sector, que aunque en la mayoría de los casos tienen una vida efímera y poca importancia económica, renuevan el mercado mediante la exploración de nuevos formatos.

El efecto negativo de las diversas formas de concentración es desestimular la entrada de nuevos agentes, dado que estos van a necesitar mayores inversiones para poder competir. Por otra parte, los grupos concentrados suelen disponer de una situación financiera holgada, lo que le permite desarrollar políticas de precios predatorias. Esta práctica se

---

<sup>38</sup> En el caso argentino, esta expansión puede ejemplificarse con la compra por parte del diario Clarín de Radio Mitre y Canal 13.



aplicó en la prensa diaria inglesa con la desaparición de importantes matutinos londinenses y la asfixia de otros.

Es importante recordar que autores como Miège (2011) han planteado la necesidad de ampliar el concepto de industrias culturales incorporando también los sectores de telecomunicaciones y de informática toda vez que se verifique que ya se ha producido una convergencia de los actores industriales y empresariales de estos sectores.<sup>39</sup> La investigación de Noam (2009) sobre el mercado de la comunicación en Estados Unidos sigue el mismo criterio. En Argentina en la década del '90 existían diversos límites para la conformación de grupos multimedia.

Otra cuestión importante es considerar qué estrategia aplicar para dilucidar la cuestión del control. Históricamente, las empresas de medios de comunicación mantuvieron su propiedad bajo control familiar. Sin embargo, en las últimas décadas se observa un cambio paulatino hacia empresas de capital disperso. La fragmentación de la propiedad puede deberse a causas disímiles como la dispersión familiar tras el paso generacional, la participación de los empleados jerárquicos, fusiones y adquisiciones, y la participación de bancos que aportan dinero para afrontar los altos requerimientos de capital. De forma provocadora, Compaine (2000) se pregunta desde el título de su libro *Who owns the media?*, y responde que una porción de numerosas empresas de comunicación está en manos de inversores institucionales: “miles de grandes y pequeñas firmas y organizaciones, controlados directa e indirectamente, por miles de accionistas y por la opinión pública”. Compaine destaca también que hoy en día los directores ejecutivos (CEO) suelen tener más injerencia en el manejo cotidiano de las empresas que los propios accionistas. Si bien esto último puede ser cierto, no hay dudas que los CEO responden a las directivas de los accionistas y especialmente a la búsqueda de beneficios inmediatos, lo que implica que el interés público de la comunicación sea desplazado por el interés comercial. En Estados

---

<sup>39</sup> El concepto de convergencia abarca la convergencia reglamentaria, de soportes, de canales de distribución, de procesos de creación de contenidos y de la propiedad (de los actores industriales). Algunos de estos niveles de análisis están en pleno desarrollo y otros son incipientes. Pero en el caso de la propiedad, la convergencia y cruce de empresas y grupos es un fenómeno que merece especial atención por su alto grado de materialización.

Unidos, los inversores institucionales suelen sumar un porcentaje importante de las acciones de las corporaciones de medios si se considera la totalidad del sector, pero cuya participación es muy baja en cada una de ellas; es mayoritariamente una inversión financiera y no de control.

Según el carácter de sus accionistas, la propiedad de los medios podría clasificarse en cuatro categorías: estatal, familiar, corporaciones (cuando ningún accionista detenta más del 20% de los votos) y social (cuando las acciones estén en mano de empleados, sindicatos, partidos políticos, ONG, instituciones académicas, iglesia, etcétera.) (Doyle, 2002a). Noam destaca cuatro alternativas a la propiedad comercial: los medios públicos, los medios en manos de los empleados, un modelo privado sin fines de lucro vinculado a fundaciones y medios comunitarios. (Noam, 2009: 16)

A partir de la década del '80 se observa un desplazamiento de las formas estatales y familiares hacia las corporativas. La privatización y la desregulación del sector audiovisual han supuesto formas de intervención pública que incrementan el tamaño del mercado de algunas corporaciones. En Argentina, este proceso fue clave en el período estudiado en esta tesis.

Más difícil resulta articular la *performance* económica de una empresa con los niveles de concentración: para ello habría que relacionar el aumento de la concentración de un grupo con el aumento de sus beneficios económicos. El beneficio operativo de las empresas presenta un concepto comparable para el análisis cuantitativo pero no dice si la producción se ajusta al ideal social en términos de cantidad y calidad. Este modelo de análisis propuesto por Gillian Doyle (2002a) procura establecer una relación entre el margen de ganancias y el porcentaje de mercado de una determinada empresa. De esta forma, se verificaría la potencialidad económica de la concentración horizontal pues al ampliar el dominio del mercado, se obtendrían mayores beneficios económicos. Suele ser muy difícil de aplicar en los mercados en los que no se cuente con empresas de comunicación sumamente transparentes como los latinoamericanos.

#### **4.3.2 Las técnicas de medición: entre la exactitud y una compleja forma de cuantificar**

El siguiente problema que plantea el estudio de la concentración es cómo medirla. Se reconocen diversos métodos e indicadores como el Índice de Entropía Relativa, el Índice de GINI que puede graficarse con la Curva de Lorenz, y el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH). También se destaca el CR4 (Concentration Ratio 4) o porcentaje de concentración de mercado de las cuatro principales firmas del sector.<sup>40</sup>

Siguiendo a Doyle y Frith (2004), es posible afirmar que los estudios sobre economía de la comunicación y concentración en general continúan apuntando a problemas específicos en determinados sectores de la industria de medios. Por esta razón, la multiplicidad de resultados obtenidos refleja la utilización de técnicas y aproximaciones teóricas muy diferentes que van desde la sociología y la ciencia política hasta la economía o la teoría de las organizaciones industriales. Para estos autores, ninguna de estas aproximaciones puede, por sí sola, convertirse en un estándar para abordar el tema, a causa de la especificidad de los productos culturales y comunicacionales. El éxito de las investigaciones en este campo dependerá, entonces, de la habilidad para distinguir las fortalezas y debilidades de cada perspectiva y de sus herramientas metodológicas a la hora de comprobar una hipótesis de investigación.

Si cuantificar la concentración los niveles de concentración de la propiedad de los medios resulta clave para su estudio, no resulta sencillo dar con la metodología adecuada. Los indicadores de concentración arriba mencionados no fueron creados para medir la concentración de los medios, sino la inequidad en la distribución. Nos describen la participación de los actores en cada mercado. Un problema adicional es decidir cuál es el mercado que se debe considerar al medir la concentración. Como se ha señalado, existe una tendencia de la investigación neoclásica en Estados Unidos a medir el conjunto de los mercados comunicacionales a nivel nacional. Esto no permite visualizar el nivel de

---

<sup>40</sup> Un mayor desarrollo de estas fórmulas se encuentra en Juan Carlos de Miguel (1993:103-105) y en Noam (2009: 47-50).

concentración a nivel local, lugar donde se establece la oferta para los consumidores. De nada le sirve a un ciudadano que el IHH del sector televisivo en su país sea bajo, si en su ciudad tiene un solo canal. Queda claro, además, que estos indicadores solo sirven para medir la participación en el mercado de las principales corporaciones, pero nada dicen sobre su influencia sobre la población.

Hechas las aclaraciones previas, cabe destacar que el indicador más utilizado para medir la concentración es el Índice Herfindahl-Hirschman,  $IHH = \sum S_i^2$ .<sup>2</sup> El nivel de la concentración de un mercado se mide a partir de la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes de participación de las empresas en un mercado dado. De esta forma, si en un mercado opera una empresa con el 40% del total, otra con el 30%, dos con el 10% y otras 10 con el 1%, el resultado será:

$$IHH: 40 + 30 + 2 \times 20 + 10 \times 1 = 2.710$$

De acuerdo a la reglas anticoncentración de Estados Unidos para la economía en general, un mercado está muy concentrado cuando el IHH supera los 1800, medianamente concentrado cuando se ubica entre 1000 y 1800, y no está concentrado cuando lo hace por debajo de los 1000. El investigador Eli Noam ha señalado que si este indicador se aplica a los medios de comunicación, dichos niveles deberían ser revisados a la baja dada la importancia del pluralismo (Noam, 2009). El principal problema que tiene este índice es que exige conocer la cantidad total de empresas existentes en un mercado, y la participación en el mismo de cada una de ellas, información no siempre disponible en los mercados audiovisuales.

Como se ha señalado más arriba, el investigador norteamericano Eli Noam ha propuesto una variante personal ajustada a la comunicación del índice IHH, que parte de relacionar el poder de mercado con el número de voces existentes en un determinado mercado de medios. Si bien en su investigación utiliza la versión tradicional del IHH, Noam considera que el índice IHH debe ser dividido por la raíz cuadrada de la cantidad de empresas de distinto dueño y propone la conformación de un MOCDI (Media Ownership

Concentration and Diversity Index) donde el IHH se articule con la cantidad de medios existentes (Noam, 2009: 415).

Napoli (1999: 20) rescata el valor de los principales métodos de medición de la concentración, en particular el Índice de Entropía Relativa y el IHH, pero también llama la atención respecto de la necesidad de cuantificar los efectos de los resultados obtenidos sobre la diversidad y el pluralismo, y señala que todavía no existen suficientes evidencias empíricas que aporten datos concluyentes sobre esa relación.

El CR4 (Concentration Ratio 4) es mucho más sencillo. Resulta de sumar los porcentajes de mercado de las cuatro primeras firmas. Se considera que un mercado está muy concentrado cuando dichas firmas superan el 50% del total.

Entre las dificultades principales para medir la concentración, Albarran y Mierzejewska (2004) advierten que es necesario considerar las fuertes diferencias que existen entre el mercado norteamericano y el europeo en cuanto a la información disponible y las técnicas de relevamiento utilizadas en cada caso.

Estos problemas se potencian en el estudio de un mercado como el argentino donde no existen estadísticas estatales confiables y los datos proporcionados por las empresas son escasos y no utilizan la misma metodología. En esta tesis, cuando es necesario medir los niveles de concentración, se trabaja con los indicadores establecidos por el CR4 que mide el dominio de las cuatro empresas más grandes de un mercado. Si bien estos indicadores pueden ser más imprecisos que el IHH, se adaptan mejor a la disponibilidad de información con la que se cuenta en Argentina. Su uso encuentra justificativo en el trabajo de Albarran y Dimmick quienes señalan:

The best measure of concentration is the HHI. The index is more accurate than concentration ratios, but to calculate the HHI one must have data on every firm contributing to total revenues in an industry. (...) Concentration ratios are most useful in analyzing trends over time (1996: 44).

Para superar las limitaciones propias de los sistemas de medición de la concentración en esta tesis se analiza el CR4 articulado con la estructura de mercado y de los grupos de

comunicación a nivel económico, y se complementa dicho estudio con el análisis de las políticas de comunicación que afectan la estructura del sistema de medios.

#### **4.4 Los estudios de comunicación y cultura y la concentración de la propiedad: entre la perspectiva del mercado y la crítica heterodoxa**

La concentración de la propiedad de los medios ha suscitado el interés de numerosos investigadores. Si bien dicho proceso desarrolló sus raíces a fines del siglo XIX y principios de XX, en el caso de la industria cinematográfica, prácticamente desde sus orígenes, fue a partir de la década del '50 cuando la centralización del capital resultó más evidente. La irrupción de la televisión marcó un hito en el despegue de los estudios de concentración. Cabe destacar que, en aquellos momentos, se observó mucho más interés del campo comunicacional que de las ciencias económicas. En la actualidad, la combinación de políticas neoliberales y globalización ha estimulado la proliferación de todo tipo de estudios. Armand Mattelart caracteriza así la situación actual:

Lo que es inédito en los procesos de concentración en curso es que no guardan proporciones con lo que se gestó en decenios anteriores. Ofensiva del capital financiero y gestión de management; poder de los accionistas; integración creciente de la industria de las telecomunicaciones y de las industrias de los medios y de la cultura; integración horizontal, vertical, multimediática; constitución de polos regionales y nacionales de las industrias de la cultura y de la comunicación; políticas estatales para favorecer la construcción de grandes grupos de “campeones nacionales” susceptibles de rivalizar con las más grandes en el mercado global; inserción de los grupos de la comunicación en otras ramas industriales, etc., todas estas lógicas actúan para remodelar los paisajes comunicacionales. Y alcanzan todos los sectores: prensa cotidiana, edición, librerías, radio-televisión, discos, entre otros (Mattelart, 2006b: 2).

La cita del profesor Mattelart da cuenta de los problemas abordados hasta ahora en este capítulo: la concentración global y su vínculo con las políticas públicas. En los últimos años se hizo evidente la relación entre la intervención del Estado y los niveles de concentración. Cuando una corte norteamericana de segundo nivel falló contra la resolución de la *Federal Communication Commission* (FCC) del año 2002 que permitía mayores niveles de

concentración, la investigación sobre concentración aumentó considerablemente.<sup>41</sup> Esto se debió a que el fallo cuestionó los índices utilizados por la FCC (*Diversity Index*) e indicó que debía demostrarse de forma más precisa cómo el aumento de los niveles de concentración podía afectar al pluralismo. No se hicieron esperar las investigaciones que se acercaron a los intereses de los grandes grupos de comunicación al señalar que ni hay tanta concentración, ni esta es tan mala (Compaine, 2005; Thierer, 2005). Si hasta entonces la investigación sobre concentración había quedado principalmente en manos de la escuela crítica, hoy en día se cuenta con una producción teórica y empírica significativamente mayor. Los estudios vinculados a las teorías neoclásicas sin duda constituyen un aporte al conocimiento del fenómeno que aquí se estudia, más allá de que no se coincida con el enfoque ni con sus conclusiones.

Los autores que han analizado el problema de la concentración hacen referencia a cinco fenómenos diferentes (cuatro de raíz económica y un quinto de carácter político): las operaciones de integración empresarial, la concentración de la propiedad, la de mercado, la de las audiencias o consumidores y la acumulación del poder. Una vez que la producción cultural se inserta en la lógica industrial, dentro del sistema capitalista, las empresas toman el objetivo de maximizar los beneficios y el camino que recorren es el de aumentar su tamaño, pues parece evidente que esto aumenta la posibilidad de mayores beneficios, debido a la potencia de la economía de escala, la reducción de la competencia y a las posibilidades de valorización del capital (Llorens, 2001).

Dentro del esquema general recién descripto, es posible distinguir tres posiciones principales en relación al fenómeno de la concentración. Por un lado, la perspectiva liberal o neoclásica que no cuestiona los procesos de concentración salvo en casos de monopolio, confía en la capacidad autoregulatoria del mercado y desestima, e incluso critica, la actuación del Estado para evitar la concentración. Por otro lado, la escuela crítica que encuentra que la concentración de la propiedad es una de las características del capitalismo

---

<sup>41</sup> El caso adquirió notoriedad mundial: *Prometheus Radio Project vs. FCC* (2004). Disponible en: <http://www.fcc.gov/ogc/documents/opinions/2004/03-3388-062404.pdf>

pero considera que, en el caso de la comunicación, la relevancia del tema es mayor porque afecta la circulación democrática de los bienes simbólicos. Y, en tercer lugar, algunos investigadores sostienen posturas intermedias que no comparten este último enfoque, pero advierten sobre los riesgos de la concentración y reclaman la participación estatal para limitarla.

Si bien en un extenso y documentado trabajo Eli Noam (2009) limita las posiciones frente a la concentración y divide al campo entre optimistas y pesimistas, se ha preferido distinguir una tercera posición, especialmente teniendo en cuenta el papel asignado al estado.

#### **4.4.1 Los estudios neoclásicos sobre concentración**

En los últimos años, diversos investigadores han promovido un importante debate en torno a los alcances de los efectos de la concentración, cuestionando la mayor parte de la literatura existente en la materia hasta el momento. Los trabajos parten de indicar que no es posible vincular de manera clara y exhaustiva la concentración de la propiedad con la reducción del pluralismo. Por otra parte, varios trabajos señalan que con la aparición de Internet y las nuevas tecnologías de la comunicación, no es posible seguir sosteniendo que los niveles de concentración amenazan la diversidad.

Una de las versiones más radicales de las tesis neoclásicas es la de Adam Thierer quien sostiene que las críticas a la concentración de medios constituyen verdaderos mitos (Thierer, 2005). En la sociedad de la información habría –según el autor– abundancia de información, al punto que la concentración de la propiedad de algún sector no implicaría reducción de opciones informativas. Para este investigador se asiste a la edad dorada de la diversidad de medios, en sus trabajos justifica una menor intervención estatal y sostiene que la mejor manera de garantizar la diversidad es el mercado:

To the extent that there was ever a “golden age” of media in America, we are living today. The media sky has never been brighter and is getting brighter with each passing year. And this is most definitely not a case of looking for silver linings around the clouds; there are no clouds (Thierer, 2005: 14).



Y agrega:

“Far from living in a world of media monopoly we now live in a world of media multiplicity” (2005: 18).

Para Thierer, las nuevas tecnologías de la comunicación ofrecen múltiples canales para la circulación de la información y, por lo tanto, no es necesaria ninguna intervención del Estado para evitar la concentración. Su posición ha sido criticada incluso por autores como Eli Noam, quien sostiene que Thierer aporta pocos datos para sostener sus afirmaciones.

Una posición similar pero más sofisticada y documentada es sostenida por Benjamín Compaine, quien ha producido un trabajo sistemático de registro de los procesos de concentración, a partir de la reedición periódica de su trabajo *Who owns the media?*, realizado junto a Douglas Gomery (Compaine y Gomery, 2000). Sus investigaciones señalan que no hay evidencia empírica sobre los efectos de la concentración de la propiedad en la reducción de la diversidad del contenido ofrecido por los medios. Por otra parte, retomando ideas de Michael Porter, sostienen que en realidad la propiedad de los medios hoy en día se encuentra más diversificada que nunca, debido a la participación de los fondos de inversión como accionistas de las grandes corporaciones de medios: “*so much of the media is owned, indirectly perhaps, but in the interest of tens of millions of working people*” (Compaine y Gomery, 2000: 494). De esta manera demasiado simplificada, Compaine prácticamente iguala el poder de los grandes accionistas de medios con el de los trabajadores. Como bien ha mostrado Noam, la participación de dichos fondos está dispersa en muchas empresas, son siempre minoritarias y no implican participar en las decisiones de los grupos de comunicación (Noam, 2009). En otro trabajo, Compaine observa que las estaciones con propiedad cruzada en la que hay televisión y prensa, tienden a producir noticias de más calidad (2005). Uno de los problemas del trabajo de Compaine es la generalización de los mercados de comunicación. Además su trabajo adolece de un análisis profundo de la situación de cada mercado por separado, así como de un análisis más riguroso de los mercados locales.

Otros investigaciones recientes en Estados Unidos (Della Vigna y Kaplan, 2006), (Groseclose y Milo, 2005) trabajan en la línea de demostrar que la presencia de grandes medios no afecta definitivamente el balance informativo, las fuentes utilizadas o incluso el comportamiento electoral. Así, la concentración de la propiedad no representaría una amenaza para las sociedades democráticas.

La posición de Alan Albarran es más moderada pero también puede ser considerado dentro de la escuela neoclásica, si se atiende a sus trabajos sobre economía de los medios. En uno de sus artículos justifica la importancia del objeto de estudio cuando observa que:

By assessing the level of concentration within a given market one can learn great deal about the structure of a market, which in turn has implications for the types of products offered, the degree of differentiation, the cost to consumers, and barriers to entry for new competitors (Albarran y Dimmick, 1996: 42).

Se retomarán aportes de Alan Albarran cuando esta investigación aborde los criterios para considerar a partir de qué nivel un mercado se encuentra excesivamente concentrado.

Uno de los más sofisticados y principales impulsores de la línea neoclásica de trabajo es el profesor de la Universidad de Columbia, Eli Noam, quien destaca:

Pluralism is important. But there is no conceptual, practical or legal way to officially define and measure the vigour of a marketplace in ideas. The best one can do is to count voices, and assume that in a competitive system, diversity of information increases with the number of its sources (Noam, 2006).

Este autor avanza en una propuesta para realizar un mejor análisis del impacto de la concentración de la propiedad de los medios y propone dividir el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) que marca poder de mercado, por la raíz cuadrada del número de voces. Al agregar la variable de la pluralidad de voces, el índice resultante permite, de acuerdo a Noam, considerar mejor la diversidad de los mercados. Esta propuesta es interesante porque trata de vincular los índices de diversidad aplicados a la economía en general con un problema específico de comunicación como es el número de medios existente en el mercado.

En un trabajo más reciente Noam ha abordado el estudio pormenorizado de la concentración en Estados Unidos. En la parte teórica de este importante estudio sostiene que la tendencia a la concentración de los medios resulta de la combinación de tres dinámicas separadas pero interdependientes: el crecimiento de las economías de escala en las operaciones del sector de la información, el decrecimiento de las barreras de entrada y la convergencia digital (Noam, 2009, p. 35).

Para Noam un error habitual es confundir las barreras de entrada con las economías de escala. Sostiene que el hecho de que sea más fácil entrar en un mercado no implica que haya ausencia de eficacias vinculadas a grandes operaciones en la producción. En general, los optimistas señalan la baja en las barreras de entrada, mientras que los pesimistas se detienen en la permanencia de las economías de escala para justificar sus hipótesis. Según Noam, es preciso combinar ambas, ya que cuando las dos variables operan en el mismo sentido, la concentración aumenta o baja. Sin embargo, cuando estas variables operan en sentido contrario, el proceso es más complejo aunque tiende a un alza en el largo plazo. Noam ha producido un detallado estudio de la situación de la concentración en el mega sector de la comunicación (100 sectores económicos, desde las telecomunicaciones hasta los medios).

Noam observa que la estructura de los mercados comunicacionales tiende hacia la coexistencia de dos tipos de empresas. Por un lado pocas grandes firmas integradoras, con operaciones globales, cuya principal función es concebir productos básicos, generarlos a través de especialistas y distribuirlos por el mundo en paquetes con marca. Por otro lado, numerosas pequeñas firmas especialistas que se agrupan en *clusters* alrededor de las integradoras (Noam, 2009, p. 39).

Finalmente, es importante destacar que para Noam existen diferentes maneras de estudiar la concentración y reconoce la validez de otros métodos más allá del económico. El investigador afirma que las dimensiones cívicas merecen prioridad ya que, aunque la concentración del sector tiene aspectos marcadamente económicos que necesitan ser explorados, sus impactos e implicancias van mucho más lejos.

En Europa, las tesis neoclásicas están menos extendidas, aunque en los últimos años han servido para criticar la función de los servicios públicos de radiodifusión. En relación al problema de la concentración encuentran correspondencia en los trabajos de los españoles Nieto, Iglesias y Sánchez Tabernero. Nieto e Iglesias señalan: “no calificamos como legítimo el poder de informar que se fundamenta en situaciones de monopolio... manifestación directa del poder político o del poder económico que impide la competencia en el mercado de la información” (Nieto y Iglesias, 2000).

Por su parte, Sánchez Tabernero y Carvajal relativizan la concentración de los mercados de medios al señalar los límites del fenómeno: el crecimiento desmesurado puede producir parálisis. Si bien los autores reconocen que la concentración de poder puede obstaculizar la libre competencia y dificultar el contraste de ideas, destacan que no es conveniente detener los procesos de crecimiento porque de esta forma se penaliza el éxito y se frena la innovación (Sánchez Tabernero y Carvajal, 2002).

Finalmente, en un estudio de investigadores vinculados al Banco Mundial se destaca que en la sociedad y la economía modernas, la disponibilidad de información es central para la mejor decisión de los ciudadanos y los consumidores, porque determina la eficiencia. Los medios son intermediarios que recogen información y la ponen a disposición de consumidores y ciudadanos y, de acuerdo a su criterio, la organización privada de los mismos es netamente superior a la pública (Djankov y altrii, 2001).

En términos generales, las teorías neoclásicas sostienen la capacidad autoregulatoria del mercado y desestiman la actuación estatal para evitar la concentración. Sin embargo, a partir de la década del '80 se ha asistido a numerosas intervenciones, tanto de gobiernos nacionales como de organismos de crédito internacionales, a favor de procesos desregulatorios que terminaron favoreciendo procesos de concentración.

Aunque puede ser considerada una corriente heterodoxa, es importante dar cuenta de que para los *neoschumpeterianos* los mercados imperfectos con dosis de concentración estimulan la innovación y el desarrollo económico, siempre que no haya abuso de posición dominante en largos períodos de tiempo. Las desventajas de la concentración son

relativizadas al considerar que los monopolios que no están basados en concesiones legales sufren el "darwinismo económico": la mayoría desaparece y solo perduran los mejor dotados, los más adaptables al cambio.

A modo de síntesis y crítica, puede señalarse que la escuela neoclásica ha abordado el fenómeno en los últimos veinte años, aportando un conocimiento significativo a través de estudios empíricos sobre los procesos de concentración en los mercados culturales. Sus aportes suponen un desafío para la escuela crítica y obligan a esta última a profundizar sus estudios, mejorar sus bases de datos y estadísticas, y articular más claramente la relación entre concentración y promoción de los intereses de las clases dominantes.

El principal déficit de la escuela neoclásica radica precisamente en la relativización, cuando no la negación, de la cuestión del poder en los sistemas de comunicación. En general, sus estudios empíricos no suelen realizar análisis de la configuración de los directorios de las empresas ni de los intereses comunes de las grandes corporaciones. Tampoco suelen abordar el problema de cómo se conforma la agenda informativa y en qué medida la misma es configurada por los grandes medios. Finalmente, otro problema que puede apreciarse en su metodología de análisis es la tendencia a estudiar la concentración del sistema comunicacional como un todo, donde la estructura de cada mercado y, especialmente, la estructura de los mercados locales, es dejada de lado. El gran problema de este criterio es que no considera que en numerosos casos, por ejemplo la prensa en papel o la televisión, el público no está en condiciones de consumir más medios que los que se les ofrece localmente. Si los mismos forman parte de grandes cadenas, suelen dejar de lado la información local.

#### **4.4.2 Un enfoque crítico sobre el fenómeno de la concentración de medios**

Desde otra perspectiva, la escuela crítica ha denunciado los procesos de concentración de la propiedad. En un trabajo pionero, Bagdikian (Bagdikian, 1983, 1986) procuró demostrar cómo los propietarios de los medios gráficos de Estados Unidos promocionan sus valores e intereses a través de sus periódicos. Su interferencia en la línea editorial puede ser

indirecta, mediante la influencia de los editores y la autocensura, o directa cuando se indica la reescritura de un artículo. La concentración de la propiedad en manos de los sectores económicamente dominantes tiende a dificultar que se expresen las voces críticas al sistema. Bagdikian fue uno de los primeros investigadores que analizó el pasaje de la tradicional empresa familiar a la propiedad en sociedad anónima. También analizó el crecimiento económico que las conduce a ser partícipes del mundo de las finanzas internacionales, puesto que demandan cada vez más capitales y, en su mayoría, cotizan en la bolsa de valores y compiten con las más especulativas inversiones del mundo. El autor explica que es difícil encontrar en Estados Unidos un banco internacional o compañía de seguros o inversiones que no esté representado en la junta de directores de los medios de difusión más poderosos. En este sentido, es habitual que puedan entrar en contradicción la necesidad del público de recibir información objetiva y los intereses empresariales a la hora de difundirla. Pero el trabajo no se reduce a una visión economicista sino que la concentración tiene una traducción política. Bagdikian denuncia el poder político que adquieren los medios monopolizados, incluso hasta llegar a poner en riesgo el propio futuro de los poderes políticos de un país. Bagdikian ha actualizado varias veces su estudio de la concentración en Estados Unidos de Norteamérica. En su última publicación (Bagdikian, 2004) destaca que cinco firmas dominan cuasi monopolícamente el sector de la comunicación.

A diferencia de los neoclásicos que basan sus investigaciones en el IHH, Bagdikian realiza un análisis sociológico clásico de estudio de la conformación de los directorios de los grupos de comunicación. Su metodología ha sido cuestionada por Noam, quien critica en primer lugar el criterio selectivo de la muestra de Bagdikian de cara a justificar sus hipótesis, y agrega que incluso así la concentración es menor de lo que dicho autor señala (Noam, 2009: 19)

El aporte de Bagdikian es haber sido uno de los primeros en estudiar la estrecha relación entre el poder político y los medios de comunicación. En Estados Unidos, las grandes empresas mediáticas cuentan con sus propios comités de acción política para financiar las

campañas de los candidatos. Son pocas las compañías que niegan su poder de influencia, aunque acostumbran a asegurar que nunca lo utilizarían para fines egoístas. Para este autor, la “afección mortal” que condujo a la conformación de monopolios tanto en la prensa gráfica como en la radiodifusión es la publicidad masiva o en gran escala. Aunque los grandes anunciantes no desean que los medios sean monopólicos, porque al no existir competencia carecen de poder de regateo sobre las tarifas, son ellos –a través de una estrategia de publicidad inelástica– los que han provocado en los medios la necesidad de concentrarse. En este contexto, Bagdikian plantea que no es difícil proponer ideas para reducir el desequilibrio instaurado por el poder de los medios de comunicación. El problema radica en que las soluciones más eficaces obligan a los grandes a renunciar a su gigantismo y es evidente que los mismos no están de acuerdo en limitar su poderío.

Pasando por alto la naturaleza de los gigantes, se podría decretar, por ejemplo, un límite por encima del cual ninguna compañía podría adquirir más periódicos ni porcentajes de la circulación nacional de éstos (Bagdikian, 1986: 240).

Sin embargo, se permitiría que los propietarios de los medios puedan fundar otros nuevos, lo que daría garantía al pluralismo informativo y, al mismo tiempo, generaría empleos en la industria. En el caso de la radiodifusión, Bagdikian considera necesario dar un paso más y limitar el grado de la propiedad individual de los canales, además de impedir que un mismo dueño posea diferentes clases de medios de comunicación. Para ello, propone modernizar las leyes antimonopólicas y las políticas impositivas, adecuándolas a la realidad contemporánea, e impulsar nuevos impuestos progresivos con el fin de frenar la actividad publicitaria que es, en definitiva, el motor que impulsó a los medios hacia el gigantismo.

En la misma línea, pero mucho más cercanos en el tiempo, Herman y McChesney (1997) alertan sobre los riesgos de la concentración a nivel global, trascendiendo las históricas barreras nacionales. Para estos autores, la lógica del mercado y de la convergencia, conducen a que el oligopolio global de los medios evolucione gradualmente hacia un oligopolio global de la comunicación todavía más grande. En un trabajo posterior, Robert McChesney (1998a) siguió trabajando sobre los mecanismos de concentración de medios a

nivel global y, en los últimos años, ha combinado la investigación académica con el activismo político, convirtiéndose en uno de los referentes que se han opuesto a las tesis de Therier y Compaine. En sus investigaciones más recientes, McChesney ha insistido en describir el proceso de concentración global a partir de la expansión del modelo norteamericano de medios:

The rise of a global corporate media oligopoly has two distinct but related facets. First, it means the dominant companies –roughly one-half based, but all with significant US operations- are moving across the planet at breakneck speed. The new mantra for these dominant companies is to capitalize on the potential for growth abroad without being outflanked by competitors –in part because the US market is well-developed and only permits incremental expansion; in part because advertisers increasingly demand the ability to market to “most desired” consumers on an integrated transnational basis; and in part because, to sell most effectively, programme-sourcing and distribution too are being reconstituted as transnational operations (McChesney y Schiller, 2003: 17).

McChesney ha desarrollado además un prolífico trabajo de análisis sobre las políticas de comunicación en Estados Unidos en la primera década del siglo XXI (McChesney, 2008; McChesney, 2007).

Un reciente trabajo de Arsenault y Castells reconoce los efectos de la concentración en un escenario globalizado donde predominan las multinacionales que operan a través de una red global. Sin embargo, según los autores, la gran diversidad de contenidos en las redes es producida especialmente por los usuarios que usufructúan los beneficios de la digitalización. Con lucidez, los autores señalan que, en la actualidad, el control de las redes por las grandes corporaciones convive con la capacidad creativa de los nuevos productores. Pero, al mismo tiempo, alertan sobre la necesidad de las corporaciones de encontrar nuevos modelos económicos más sustentables que amenazan el futuro de dicha relación actualmente beneficiosa para ambos. En este trabajo y en el siguiente, “Comunicación y poder”, Castells detalla los intereses cruzados que existen entre las grandes corporaciones de medios (Arsenault y Castells, 2008: 744). Este investigador no pertenece a la tradición de la economía política de la comunicación, incluso sería complicado incluir varios de sus trabajos dentro de la escuela crítica. Sin embargo, algunos escritos más actuales donde



observa con preocupación la concentración de la propiedad de medios de comunicación, son retomadas en esta tesis porque adoptan una mirada cuestionadora del problema que tiene un importante efecto divulgador. Especialmente en el segundo capítulo de su reciente libro *Comunicación y Poder*, Castells dedica numerosas páginas a explicar el funcionamiento económico/ideológico del sistema de medios globalizado. Sorprende en este autor la construcción de cuadros y tablas destinadas a mostrar el poderío económico de los medios y su participación en el entramado industrial capitalista:

Puesto que los medios son predominantemente un negocio, las mismas tendencias generales que han transformado el mundo empresarial –es decir, globalización, digitalización, creación de redes y desregulación– han alterado radicalmente las operaciones mediáticas. Estas tendencias han eliminado prácticamente los límites de la expansión mediática permitiendo la expansión del control oligopolístico de unas cuantas empresas sobre buena parte del núcleo de la red global de medios de comunicación (Castells, 2009: 109).

El fenómeno de la concentración también fue abordado por la escuela crítica de la Economía Política de la Comunicación en Europa. Puede indicarse que esta corriente, desde sus primeros trabajos, ha tratado de establecer en qué medida las relaciones de propiedad de los medios de comunicación forman parte de un sistema que procura justificar las relaciones de estratificación social existentes.

Un trabajo pionero es el de Graham Murdock y Peter Golding quienes, en un extenso trabajo, realizan un estudio histórico de las formas de concentración en el Reino Unido. Con una metodología marxista, analizan los procesos de integración vertical y concentración horizontal en la prensa y en la radiodifusión británica. Su trabajo incluye los clásicos análisis de estructura de los directorios de las empresas. Pero la principal preocupación de Murdock y Golding es estudiar cómo los medios concentrados contribuyen a consolidar el consenso a través del control de la información, especialmente limitando el debate a los sectores predominantes del espectro político (Murdock y Golding, 1973: 229). Una acertada crítica a este tipo de trabajos fue realizada recientemente por John Downing, quien observó que estos autores no van más allá de la estructura de propiedad para explicar cómo esta estructura interactúa con otros vectores para generar su impacto

(Downing, 2011: 151). La importancia de este trabajo pionero de Murdock y Golding es haber introducido desde la perspectiva de la economía política el problema de la concentración de los medios. En sus trabajos posteriores, estos autores han sostenido sus reflexiones sobre el fenómeno de la concentración de la propiedad de los medios, pero desde posiciones más inclusivas, incluso en diálogo con los estudios culturales (Murdock, 1990), (Ferguson y Golding, 1998).

En un trabajo más reciente, Bernard Miège recupera la tradición crítica de Herbert Schiller, pero actualiza la propuesta de investigación. El investigador francés destaca que es más fácil desentrañar los cambios en la propiedad y las mutaciones asociadas a estos cambios, que las consecuencias que se dan en la producción cultural e informacional por una serie de razones. Los motivos de esta dificultad radican en que las consecuencias se manifiestan en el largo plazo (y no en el corto), y en que la centralización del capital en los polos financieros que controlan los medios de comunicación no conduce *ipso facto* a cambios en las empresas y búsqueda de sinergia entre ellas. Para Miège no hay duda sobre los niveles crecientes de la concentración a nivel mundial, pero advierte que en el corto plazo los efectos esperados no pueden deducirse directamente de la evolución del capital, y niega correspondencias implícitas y casi automáticas. Por el contrario, hay que hacer hincapié en la complejidad de las mediaciones que, a partir de ahora, relacionan la financiación - concepción (creación) - producción- consumo de los productos culturales e informativos. (Miège, 2006: 160).

Armand Mattelart coincide con las afirmaciones de Miège, y avanza en describir como la concentración se inserta en dinámicas estructurales más generales:

El proceso de concentración concuerda con una transformación estructural de la función de los “productos de la mente” en la formación del valor económico. Es parte integral de la carrera de las grandes unidades de la economía mundial por apropiarse de los bienes públicos comunes. Llámese comunicación, información, cultura o conocimiento. Este despliegue configura nuevas relaciones de fuerza entre economías, entre culturas, entre estados, nuevas

formas de hegemonía, modos inéditos de gobernanza de las sociedades contemporáneas y del planeta (Mattelart, 2006b: 15).

Aunque escapa a las posibilidades de esta investigación, resultaría de sumo interés analizar si la menor producción de la escuela crítica europea respecto de la norteamericana en relación con los fenómenos de concentración se debe a la primacía en Europa de los servicios públicos de radiodifusión sobre el modelo comercial. Dicho de otro modo, hasta qué punto el retraso en la incorporación de la temática en la academia europea se ve influenciado por la existencia de monopolios públicos.

En el área latina se destacan los trabajos de los españoles Enrique Bustamante (1994), Ramón Zallo (1992) y Juan Carlos Miguel (1994). El trabajo de este último presenta un detallado análisis de las estructuras y estrategias de los grupos de comunicación a partir de las herramientas teóricas de la economía industrial. Miguel retoma las investigaciones de Zallo, pero las articula con estudios de economía industrial. Su producción se basa más en el concepto de hilera que en el rama, ya que para Miguel esto supone poder desplazarse de las estructuras y modelos de producción y valorización a un análisis más centrado en los agentes y sus estrategias (Miguel, 1994: 28).

Por su parte, Pérez Gómez (2002) analiza las ventajas y las desventajas de la concentración en los sistemas de medios. Entre las ventajas se destacan el aprovechamiento de sinergias y economías de escala, así como la posibilidad de mejorar la distribución y bajar sus costos. Entre los riesgos están su burocratización y la limitación de la competencia. De todas formas, los mayores riesgos no serían económicos sino que habría que buscarlos en el plano del pluralismo informativo. Este autor no es contundente en afirmar que la concentración afecta decididamente el pluralismo informativo y destaca que es muy difícil determinar en qué casos esto ocurre.

Finalmente, Enrique Bustamante y Juan Carlos Miguel han realizado un aporte al investigar el proceso de concentración de la propiedad en América Latina. La descripción que elaboran de las estrechas relaciones entre el poder político y los dueños de medios de comunicación constituye un antecedente para esta investigación:

Tras la historia de cada uno de esos grupos, como por otra parte de la mayoría de los grandes grupos transnacionales, no solo está el éxito en la competencia mercantil sino también, y muy especialmente, una serie de prolongadas sinergias con el poder político que les ha prestado ventajas comparativas importantes (...) En todos los casos, éxitos de mercado, privilegios regulatorios y elevación de barreras de entrada hacia sus competidores por unos y otros factores, especialmente por una sistemática integración horizontal y vertical, determinaron situaciones de monopolio o, al menos de preponderancia oligopolística, en las que el control y aprovechamiento de esa renta de situación sirvió de plataforma a una expansión exterior que los mercados interiores hacían difíciles, y a una diversificación multimedia en todos los sectores posibles de las Industrias Culturales (Bustamante y Miguel, 2005: 72).

Estas posiciones fueron desarrolladas y adaptadas en América Latina por autores como los ya mencionados Antonio Pascuali (1963) o Luis Ramiro Beltrán (Beltrán y Fox, 1980) quienes plantearon la necesidad de establecer políticas nacionales de comunicación que, entre otros objetivos, eviten la concentración de la propiedad de los medios. Más recientemente y ya específicamente desde la Economía Política de la Comunicación se destacan los análisis de la concentración de los mexicanos Raúl Trejo y Enrique Sánchez Ruiz, y de los brasileños Valerio Brittos y César Bolaño. Mientras que Trejo ha trabajado la estructura de los grupos de comunicación (Trejo Delarbre, 2010), Sánchez Ruiz se ha especializado en la concentración en la industria cinematográfica (Sánchez Ruiz, 1999). Por su parte, Brittos y Bolaño han contribuido al conocimiento del campo con una reconstrucción de la influencia del grupo Globo en la historia de Brasil (Brittos y Bolaño, 2005).

La importancia de la escuela crítica radica en haber aportado durante años numerosas investigaciones que alertaban sobre los riesgos de la concentración de la propiedad de los medios para contar con una circulación de la información democrática. Dichos trabajos muchas veces partieron más de un análisis sociológico de las estructuras organizacionales de las empresas de medios que de un análisis estrictamente económico. En las últimas décadas, los estudios de economía política de la comunicación han complementado dichas carencias, aportando referencias sobre las características económicas del sector cultural y la tendencia natural del capitalismo a la concentración. De la interacción de los análisis sociológicos y económicos de la escuela crítica resultó un importante y, por muchos años,

incontestable conocimiento sobre la incidencia de la estructura de propiedad sobre la información disponible para la ciudadanía. En los últimos años, la combinación de estudios neoclásicos que aportan una mirada diferente del fenómeno de la concentración y procesos tales como la globalización y la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han contrariado algunos de sus supuestos más asentados. El desafío para los estudios de concentración de la propiedad desde una perspectiva crítica es, en primer lugar, comprender que el estudio de la concentración de la propiedad de los medios se ha tornado mucho más complejo. En segundo lugar, profundizar y sofisticar sus investigaciones promoviendo trabajos que articulen los procesos nacionales y los internacionales, y que avancen en la identificación de las constituciones mutuas que se producen entre la propiedad de los medios, la organización de las rutinas productivas, el contenido de los medios, y su influencia sobre los significados simbólicos que circulan en una determinada sociedad.

#### **4.4.3 Los estudios pluralistas: entre el mercado y la intervención del Estado en materia de concentración**

La escuela pluralista de ciencia política sostiene que el proceso político es definido por un conjunto de participantes que se reparten el poder. Por lo tanto, es preciso estudiar los intereses y las acciones de cada grupo para presentar un balance de cómo se crea la política (Mosco, 2009: 366). Si bien esta escuela no ha abordado directamente el estudio de los medios de comunicación, algunos trabajos del campo comunicacional pueden compartir esta mirada general, realizar un balance crítico de la estructura de poder del sistema comunicacional y proponer políticas correctivas para equilibrar el acceso y la participación de la ciudadanía en los medios de comunicación. Una mirada desde la ciencia política que representa un puente entre ambos campos es el trabajo de Hallin y Mancini sobre los sistemas mediáticos comparados (2008).

Ya en el campo comunicacional, esta línea de argumentación encuentra puntos de contacto con el trabajo de Jan van Cuilenburg y Denis McQuail (2003). La investigación de van Cuilenburg y McQuail sobre los paradigmas de políticas de comunicación, a su vez,

reconoce antecedentes en los trabajos desarrollados por el Euromedia Research Group, que ha producido numerosos volúmenes en los que se investigó cómo diferentes fuerzas sociales, restricciones e intereses se interrelacionan para producir cambios en los sistemas de radiodifusión, tanto en el plano nacional como internacional. Sus trabajos han tenido a los procesos de concentración de la propiedad y el deterioro de los servicios públicos de radiodifusión como una de sus principales preocupaciones (Siune y Truetzschler, 1992). Otros autores han analizado cómo en las sociedades postindustriales se establece una tendencia que determina que algunos pocos actores sociales obtengan situaciones de privilegio o favoritismo político, frente a la mayoría (Dyson, 1988).

Un trabajo significativo es el de la investigadora escocesa Gillian Doyle (2002a) quien focaliza su trabajo desde una perspectiva económica y la articula con el desarrollo de políticas anticoncentración. Doyle analiza tanto los argumentos económicos o industriales que tienden a favorecer una aproximación más liberal al problema, con inclinaciones a permitir algún nivel de concentración, como las posiciones que se enfocan en la sociedad y los ciudadanos, el poder político, el pluralismo político y la diversidad cultural. Para esta autora, la regulación de la propiedad debe servir para impedir la concentración porque puede constituir un riesgo para la democracia y para el sistema político, destacando la necesidad de salvaguardar el pluralismo. Pero, a la vez, los reguladores deben ayudar a la industria a capitalizar los desarrollos tecnológicos y a administrar los recursos disponibles con eficiencia (Doyle, 2002a).

Doyle agrega que la concentración es la forma que han encontrado las pequeñas y medianas empresas para adaptarse a la globalización, al corrimiento de las fronteras y a la convergencia tecnológica, y comparte la tesis de Bagdikian de que el poder mediático implica un poder político y ejerce una influencia directa sobre la conformación de la agenda pública. Sin embargo, su argumentación también se nutre de propuestas *neoschumpeterianas* que vinculan el tamaño de las empresas y la innovación:

However, the relationship between concentrations of media ownership and pluralism is not quite as straightforward as this. The concept of pluralism embraces both diversity of output (content) and diversity of ownership. To the extent that large

organizations may be better placed than small ones to innovate in products and to add to the range of media output, an apparently contradictory case may be argued: namely, that concentrated ownership actually increases pluralism. Higher levels of market domination means fewer competing suppliers; fewer competing suppliers implies a most cost-effective use of resources; the availability of more resources for innovation implies an increased range of output; more diverse output implies greater pluralism (Doyle, 2002a: 13)

Luego, la investigadora escocesa argumenta que más allá de que la relación entre la concentración y el pluralismo sea indirecta, no debe ser descuidada o ignorada. Para Doyle, también es importante tener en cuenta que una mayor cantidad de propietarios de medios – aunque sus contenidos sean homogéneos– evita que un único proveedor goce de una excesiva influencia política: “The number of separate suppliers in a market is a crucial determinant of pluralism” (Doyle, 2002a: 14) . Pero además de la diversidad de propietarios, Doyle incluye otras variables a ser tenidas en cuenta como el tamaño del mercado, la disponibilidad de recursos y la diversidad de contenidos. En este sentido, no existe una medida exacta sobre qué cantidad de productos o propietarios son necesarios para garantizar el pluralismo en un mercado sino que esto depende del grado de diversidad que una sociedad quiera construir.

Conforme a la complejidad de la cuestión, Doyle plantea la necesidad de que el Estado intervenga y establezca normas que regulen el sistema de medios, limitando los procesos de concentración. En otras palabras, Doyle sostiene que las regulaciones que garanticen una multiplicidad de propietarios –como la ley de defensa de la competencia– son una condición necesaria pero no suficiente para contar con un mercado diversificado. También hace falta asegurar la diversidad en los contenidos. Indica la necesidad de reglamentaciones que obliguen a los dueños de las señales de televisión a difundir un mínimo de programas producidos por operadores o entidades independientes a la propiedad de estos medios. Por ejemplo, en la BBC de Londres esta cuota de pantalla está fijada en el 25%:

So, in order to secure pluralism, rules which constrain concentrations of media and cross-media ownership remain indispensable. As well as using policy instruments to promote diverse ownership, pluralism will be strengthened by policies which encourage diversity of content (Doyle, 2002a: 28).

Pero en algunos casos, este tipo de medidas destinadas a asegurar distintas fuentes de generación de la información acarrear el problema de la libertad de prensa, debido a que los propietarios acusan sentirse coartados en el momento de tomar decisiones editoriales. Ante estas circunstancias, Doyle afirma que la normativa para impedir la concentración debe proteger el pluralismo. Pero también debe ayudar a la industria a desarrollar los continuos avances tecnológicos y a capitalizar los recursos disponibles con eficiencia.

En España, la tesis doctoral de Carles Llorens Maluquer presenta una perspectiva similar (Llorens, 2001) cuando observa la necesidad de defender el pluralismo y la diversidad en tantos formadores –no exclusivos– de la opinión pública, pero advierte que la homogeneización de los servicios audiovisuales se debe más a la competencia que a la estructura concentrada de la industria.<sup>42</sup> De acuerdo a este autor, “la liberalización del audiovisual ha proporcionado más pluralidad, aunque similares o inferiores niveles de variedad”.

Para Llorens, en la estructura del mercado de los medios de comunicación existen distintas acepciones como monopolio (una única empresa domina el mercado), oligopolio (pocas empresas dominan el mercado), competencia monopolística (un mercado en el que parece haber muchos vendedores de un producto, pero en realidad existen pocos que compitan con productos diferenciados) y competencia perfecta (en el que hay tantos vendedores que ninguno tiene influencia sobre las acciones de los otros). Los productos son similares, no existen restricciones artificiales y existe libertad para entrar y salir del mercado (Llorens, 2001). Dentro de estas opciones, la concentración de medios es considerada positiva:

(...) si supone economías de escala y de alcance reales, aunque se la critica si supone un cierre del mercado, una pérdida de valor para el accionista o perjudica al consumidor. Desde un punto de vista social o político, una respuesta general es mucho más difícil, porque la concentración de medios por sí misma no es ni buena ni mala, lo son algunos de sus efectos. Y es que el análisis del impacto de la concentración económica en los medios desde una perspectiva social y política implica

---

<sup>42</sup> Llorens entiende por diversidad el desarrollo de miradas múltiples y variadas, como así también la existencia de distintos actores presentes en la estructura de propiedad de los medios y en sus fuentes de información y áreas de cobertura.



necesariamente relacionar la propiedad con la pluralidad de la información y de los contenidos editoriales de los medios” (Llorens, 2001).

En términos generales, este tipo de trabajos suelen destacar tanto que la concentración en el sistema de medios constituye un riesgo que puede cercenar el pluralismo de contenidos, como que las políticas de comunicación no deben atentar contra el desarrollo económico del mercado. El punto reside en determinar si efectivamente la concentración en este sector de la economía tiene un impacto negativo sobre la construcción de un necesario equilibrio informativo (Vivanco Martínez, 2007).

#### **4.4.4 Estudios de casos sobre concentración**

En los últimos años, se ha incrementado el número de investigaciones aplicadas que abordan la compleja tarea de estudiar empíricamente los procesos de concentración de la propiedad de los medios de comunicación. En la mayoría de los casos, estos trabajos remiten al análisis de la estructura nacional de determinados países y, en menor medida, se han desarrollado estudios que han generado una dimensión comparativa del proceso de concentración a escala regional. John Downing, en un trabajo reciente que analiza los estudios de concentración de medios, ha realizado una importante síntesis de diversos trabajos comparativos (Downing, 2011).

En Europa, en los inicios de la década del '90, la Comisión de la Comunidad Europea encargó al estudio Booz-Allen & Hamilton un trabajo denominado “*Study on pluralism and concentration in media. Economic evaluation*” (Comunidad Económica Europea, 1992), donde se manifestaba una fuerte preocupación acerca de los riesgos que enfrentaría el pluralismo a partir de los procesos de concentración, especialmente en la distribución y el consumo de los medios. El informe analizaba la situación de los doce países miembros de la Comunidad Europea en aquellos momentos en que el monopolio de los servicios públicos de radiodifusión era reemplazado por un sistema de propiedad mixta. Si bien el foco principal estaba puesto en el abordaje del consumo, se señalaba la presencia todavía dominante de los medios públicos mientras que se destacaba ya el creciente rol de los grandes grupos de

medios en los principales mercados de Europa. El informe también advertía sobre una incipiente transnacionalización de las emisiones, aún limitadas a las fronteras nacionales. Ante ello, se proponía armonizar las diversas legislaciones existentes a efectos de asegurar el pluralismo.

Un estudio más reciente encargado por la “Netherlands Media Authority” (Ward, 2004) analizó los niveles de concentración de la propiedad en los mercados de prensa nacional y regional, radio y televisión en diez países europeos. Para ello, observó el porcentaje de audiencia y de facturación que detentaban los tres primeros operadores de cada país y la presencia de grupos de medios que contaban con propiedades en diversos mercados de medios (propiedad cruzada). El informe asegura que existen diversos instrumentos regulatorios para garantizar que los mercados de medios mantengan el pluralismo. Sin embargo, advierte que los procesos de concentración están alcanzando los límites establecidos por la legislación. Si bien los medios públicos todavía retienen considerable poder de mercado en radio y televisión, el informe destaca que a partir de los ‘90 la concentración de la propiedad de los medios ha incrementado su nivel año a año.

Otro trabajo europeo pero focalizado en dieciocho países del Este, da cuenta del creciente nivel de concentración de los medios en la región. Si bien el paso de los sistemas de medios estatales a estructuras mixtas tras la caída de los regímenes comunistas implicó en un primer momento la aparición de un importante número de nuevos medios tanto impresos como electrónicos, rápidamente se asistió a un fuerte proceso de concentración de la propiedad a partir de una lógica de mercado. Así, luego de una serie de privatizaciones, en la que los vínculos con la clase política estuvieron a la orden del día, tuvo lugar la aparición de los grupos de medios. El informe destaca los siguientes denominadores comunes: mercados pequeños y fragmentados, la relación de los propietarios de medios con los partidos políticos, la influencia estatal a través de los subsidios, el monopolio en la distribución de la prensa, y una creciente presencia del capital extranjero. Finalmente, las conclusiones del texto dan cuenta de la necesidad de establecer medidas regulatorias destinadas a limitar la concentración de la propiedad de los medios (Petkovic, 2004).

En Estados Unidos también se han multiplicado los trabajos que estudian los niveles de concentración de la propiedad. Desde metodologías muy diversas, los ya citados trabajos de Bagdikian (1983) y Compaine (2000), además de plantear un enfoque teórico para la investigación sobre comunicación aportan significativa información sobre la estructura del mercado estadounidense. Más recientemente, una investigación de Eli Noam analiza la evolución de los índices de concentración en los últimos treinta años (IHH y CR4) en un conjunto de cien sectores del área comunicacional considerada en su forma más abarcadora: empresas de telecomunicaciones, hardware y software, y medios de comunicación. Las conclusiones alcanzadas son extremadamente interesantes: para Noam no hay aumento de la concentración en el conjunto de los sectores si se considera como punto de partida el año 1984, pero sí la hay si se toma en cuenta desde 1992. Claro que estos números corresponden a los datos acumulados para el conjunto de los sectores. Noam muestra que la concentración en el sector de las telecomunicaciones es mucho más elevada que en el sector de los medios de comunicación. En este último, el IHH se halla bajo el límite de lo que permiten en Estados Unidos las normas antitrust. Noam aclara que esto no implica que sea bajo, ya que se deberían considerar restricciones más estrictas en materia de concentración de medios. La preocupación de Noam se debe a que su estudio muestra que si bien la concentración de la propiedad de los medios es menor, a la vez es la que más se ha incrementado en el período analizado (Noam, 2009). Finalmente, Noam destaca que Internet exhibe las mismas dinámicas tendientes a la concentración que los medios, sin alcanzar la categoría de monopolio, aunque se orienta al oligopolio.

En América Latina se ha realizado un estudio que da cuenta de la estructura de los mercados de las industrias culturales y su nivel de concentración. En primer lugar se analizó la importancia económica del sector info-comunicacional para, en segundo lugar, registrar los niveles de concentración en seis mercados (prensa, radio, televisión abierta y paga, telefonía básica y móvil) en diez países de la región. Finalmente, se complementó la investigación con el análisis de los principales grupos de comunicación de cada país. El resultado obtenido revela un importante grado de concentración en todos los casos analizados. En promedio, los cuatro primeros operadores de cada sector dominan el 80%

del mercado de las industrias culturales mismo (Mastrini y Becerra, 2006), (Becerra y Mastrini, 2009).

Este listado no agota los estudios empíricos sobre concentración de medios pero es útil para ejemplificar cómo se investiga este fenómeno. La mayoría de estos trabajos no avanzan en presentar una metodología que logre vincular el nivel de la concentración de la propiedad con una mayor o menor diversidad en los contenidos de los medios. En todos los casos, se destaca el alto nivel de concentración, la presencia de grupos de comunicación que tienen posiciones dominantes en varios de ellos y la necesidad de contar con regulaciones que limiten la concentración en los sistemas de medios. Mientras la escuela neoclásica tiende a argumentar que a partir de la irrupción de Internet existe una significativa diversidad de fuentes existente, la gran mayoría de los estudios comparados sobre la estructura de medios continúa presentando elevados índices de concentración.

#### **4.4.5 Los estudios de concentración: un balance provisorio**

Mientras las perspectivas críticas sostienen que es necesario limitar la concentración y ven en ella una amenaza al funcionamiento de los medios en el marco de un sistema democrático (puesto que puede restringir la pluralidad y fomentar la aparición de contenidos homogéneos, destinados a maximizar la participación de los grandes grupos en el mercado), las posturas neoclásicas relativizan el impacto de la concentración, destacan la diversidad de la oferta generada por la irrupción de las Nuevas Tecnologías de la Información y, en ocasiones, establecen una relación positiva entre la concentración –o, al menos, la conformación de mercados oligopólicos– y el nivel de innovación y sustentabilidad de los productos culturales.

En este punto, resulta evidente que la relación entre concentración y pluralismo no resulta sencilla ni lineal ya que en su abordaje hay que tener en cuenta diversos factores como el tamaño del mercado y la consolidación de los recursos en dicho mercado, la conformación histórica de la estructura del sistema mediático y la tendencia a la innovación. De esta

manera, la concentración de medios solo constituye una variable más (aunque no menor) dentro del marco de análisis de los niveles de pluralismo de una sociedad.

Por un lado, aparecen las diferencias sobre cuándo se considera que un mercado es concentrado. Por ejemplo, algunos autores sostienen que basta con que haya una oferta plural para considerar que dicho mercado responde a las necesidades de pluralismo. Otros se limitan a considerar la diversidad de fuentes que utilizan los medios. La teoría crítica responde que es necesaria una oferta y un consumo plural.

Por otra parte, desde un enfoque de economía política, siempre está presente la controversia entre sustentabilidad económica e intervención del Estado. Los neoclásicos aseguran que el mercado puede y debe autoregularse, dado que constituye la manera más eficaz de asignar recursos, y que las intervenciones del Estado frenan el desarrollo económico y pueden conducir a formas de control político de la información. Para la escuela crítica, está probada la tendencia del capitalismo a la concentración, y al ser la información un recurso fundamental, la intervención del Estado resulta decisiva para promover niveles básicos de pluralismo.

Como ya ha quedado expresado, esta tesis recoge principalmente los aportes de la teoría crítica. Siguiendo a Mosco y a Miège, el estudio de la propiedad de los medios y de los procesos de concentración constituye una de las posibles puertas de entrada a la comprensión de los procesos de significación social a escala masiva. La estructura del sistema comunicacional no es una dimensión más de los procesos de circulación de sentido, sino un aspecto medular de los mismos que debe ser analizado en conjunto con otras mediaciones. Su estudio no debería ser olvidado o marginado de la agenda. Estos autores también reconocen que el debate teórico sobre la relación entre los procesos económicos de concentración sobre el pluralismo, la diversidad, el equilibrio informativo y la innovación en la producción de bienes culturales permanece abierto.

A modo de síntesis, se presenta una tabla con los principales postulados y principios de cada una de las escuelas. Como en todo ejercicio de síntesis, no es posible evitar las simplificaciones.

Tabla 1. Postulados y principios de la escuela crítica y la escuela neoclásica

	Escuela Crítica	Escuela Neoclásica
<b>La concentración como problema</b>	Afecta el necesario pluralismo político y cultural de una sociedad	Afecta el comportamiento competitivo de los mercados
<b>Aspectos positivos</b>	No tiene	Puede estimular la innovación y la creatividad
<b>Aspectos negativos</b>	Limita el pluralismo Promueve la ideología de los propietarios de medios	Puede establecer cuellos de botella, precios predatorios, cartelización
<b>Nivel de análisis</b>	Político-económico	Económico
<b>Metodología de medición</b>	Principalmente sociológica, estudio de la estructura empresarial	Cuantificación económica. Uso de indicadores CR4 e IHH
<b>Intervención el Estado</b>	Necesaria para garantizar el pluralismo	Impacto negativo sobre el funcionamiento del mercado
<b>Nuevas Tecnologías de la Información</b>	Pueden aumentar la concentración	Generan diversidad de contenidos

*Fuente: elaboración propia*

## 4.5 Los grupos de comunicación

En la historia de la comunicación, la existencia de grupos que operan en varias industrias a la vez y que tienen una posición dominante en distintos mercados (prensa gráfica, mercado editorial, discográfico, televisión, radio, agencias de noticias, producción y distribución cinematográfica, telecomunicaciones, provisión de conectividad a Internet, creación de contenidos en web, etc.), es un hecho reciente, de las últimas tres décadas. Por este motivo y por el carácter complejo y acelerado del proceso, los grupos de info-comunicación se han erigido en los principales actores de un panorama que combina la doble peculiaridad de presentarse, por un lado, cada vez más concentrado y convergente y, por otro lado, incrementar su centralidad e importancia en el tejido del conjunto de las actividades económicas.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Para ampliar el concepto de centralidad de las actividades de información y comunicación en la estructura económica se recomienda la lectura del primer capítulo de Castells (1995); el texto de Torres López y Zallo (Torres López y Zallo, 1991); y un artículo de García Canclini (García Canclini, 2001).

El dominio de los mercados de información y comunicación por parte de los principales grupos de las industrias info-comunicacionales es tal que para referirse a ellos se utiliza comúnmente la traducción directa del inglés, y se los designa como principales “jugadores” (*players*). Estos “jugadores” son grupos constituidos por más de una empresa. A los efectos del presente estudio, nos referiremos, a partir de los aportes de Miguel de Bustos (1993), a grupos cuando se trate de conjuntos de empresas que ofrezcan servicios info-comunicacionales con una unidad central de decisión que defina las estrategias del grupo, que controlen totalmente, al menos, a dos empresas y parcialmente (participación) a otras dos.

Como resultado de los procesos de concentración, las nuevas empresas concentradas quedan en una posición más fuerte y se erigen como barrera de entrada contra otros capitales. En América Latina y en Argentina en particular, la participación en un mercado dinámico e internacionalizado llevó a las empresas muchas veces a la encrucijada de crecer a partir de la compra de empresas más pequeñas, o ser absorbidas por grupos internacionales (Mastrini, 2009). De esta manera, la multiplicación de fusiones y adquisiciones de empresas del sector info-comunicacional implicó que la tradicional estructura de firmas haya dejado su lugar a una estructura de grupos.

A partir de los '80, se relajaron las legislaciones nacionales y dio comienzo un feroz proceso de concentración internacional de las industrias culturales. Juan Carlos de Miguel (2003) señala con acierto que hasta los '80 predominaron los grupos monomedia, de carácter nacional. En dicha década, la operación de medios más importante fue la compra de la cadena de televisión americana ABC por Capital Cities, por un monto de 340 millones de dólares. En los '90 se comprobó un proceso de diversificación multimedia con la consolidación de los grupos más importantes. La operación más importante fue la fusión de otra cadena, la CBS, con VIACOM por 37.000 millones de dólares. Ya en el siglo XXI, tuvieron lugar operaciones que buscaron combinar los grupos multimedia con otros que favorecieran la interactividad de las audiencias. Esta es una etapa reticular o interactiva. La operación más importante fue la fusión AOL- Time Warner que implicó 350.000 millones

de dólares. De esta forma, en poco menos de 20 años las sumas invertidas se multiplicaron exponencialmente, evidenciando la centralidad de los procesos de concentración en las industrias culturales.

A partir de la constitución de los grupos en el sector comunicacional, distintas empresas originalmente diversificadas en cuanto a sus mercados o a sus intereses y con diferentes propietarios, se fusionaron, se aliaron, se unieron mediante la adquisición de una por parte de otra, se asociaron para crear una nueva (o varias).<sup>44</sup> Allí donde existían, centralmente, empresas públicas o privadas gestoras de actividades informacionales o comunicacionales diferenciadas, ahora existen grupos que integran en su gestión un conjunto no siempre homogéneo de actividades relacionadas con los recursos informativos y comunicacionales:

En la actualidad, es preferible la noción de grupo a la de empresa para dar cuenta del gigantismo, de la diversidad de productos, de la competencia, de la complejidad de la organización interna y de la transnacionalización de su estructura productiva, distributiva, etc. (Miguel, 1994: 29).

Los grupos tienden a estar presentes en todos los niveles del circuito productivo del sector. La Comisión Europea, en un importante trabajo sobre las perspectivas de la convergencia en las actividades info-comunicacionales, subrayó que:

(...) las empresas suelen estar presentes en uno o más elementos de la cadena del valor. Algunos consideran que la convergencia inducirá a muchos de los agentes del mercado a estudiar la posibilidad de entrar en actividades distintas de su negocio fundamental y piensan que esta tendencia se aprecia ya en algunas de las adquisiciones y fusiones más recientes” (Comisión Europea, 1997: 2).

Cabe preguntarse cuáles son los motivos que suelen causar el nacimiento de un grupo comunicacional. Pueden advertirse motivaciones generales a todo sector económico como la necesidad de crear economías de escala, la búsqueda de reducir riesgos, el deseo de controlar el mercado, y motivaciones específicas de los mercados info-comunicacionales

---

<sup>44</sup> Zallo (1992) propone dividir los grupos en cuatro tipos: por un lado, los de estrategia global, por otro los de jefes de familias regionales; luego, los especializados (que tienden a operar con posiciones muy importantes en nichos muy específicos de mercado) y, por último, los denominados "advenedizos" por intentar penetrar en un sector, como por ejemplo el audiovisual, sin formar parte de la historia previa del mismo.



como la peculiar globalización de estas actividades, con la conformación de mercados regionales –generalmente, aunque no únicamente, unificados por la misma lengua– y con la convergencia de actividades tradicionalmente divergentes, como la informática, el audiovisual, la gráfica y las telecomunicaciones que, en las últimas tres décadas del siglo XX, comienzan a transitar un camino de sinergias e imbricaciones aún en proceso de desarrollo.

En particular, Pérez Gómez (2000) y Juan Carlos Miguel (1994) identifican las siguientes causas de origen de los grupos de info-comunicación:

La necesidad de responder a la globalización de mercados progresivamente liberalizados, es decir, abiertos a la operación de nuevos “jugadores”. En efecto, la liberalización *urbi et orbe* de los mercados de info-comunicación –acompañando las tendencias marcadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y por la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT)– es el contexto que, en las últimas dos décadas, ha influido esencialmente en las estrategias de concentración y en la consecuente conformación de grupos. Estos grupos intentan ganar posiciones y ventajas para dominar mercados que antes de la liberalización habían permanecido bajo marcos regulatorios de tipo monopólico con entes o agencias generalmente estatales o públicas como gestores de las actividades info-comunicacionales; tal es el caso de las telecomunicaciones en América Latina y Europa, y del audiovisual en Europa.

El deseo de incrementar el tamaño y la capacidad económica de las empresas de comunicación que, al operar como grupo, pueden incrementar sus mercados y sus audiencias, determinando un mayor beneficio en la espiral audiencia-tirada-publicidad-ingresos. En efecto, cuando se alcanza una "masa crítica", quienes tienen mayor audiencia pueden facturar por publicidad más que el promedio del mercado. El tamaño (% de mercado) y la importancia (capacidad de producir éxitos) son conceptos separados pero tienden a estar conectados. La demanda es relativamente impredecible, lo que hace difícil de sostener una tasa de producción óptima siempre. Los grupos más grandes se benefician

de su mayor experiencia y de poder vender mejor los derechos de emisión por segunda vez y, eventualmente, de participar del mercado internacional

La búsqueda de economías de gama y de escala que, según Pérez Gómez,

(...) se dan cuando un aumento de la producción de unidades de un mismo bien reduce significativamente los costos unitarios de producción. En el caso de los medios de comunicación, muchos costos (como los de elaboración o adquisición de contenidos), son prácticamente fijos” (Pérez Gómez, 2000: 84).

Y particularmente altos, agregarían autores como Sinclair (2000). La búsqueda de economías de escala puede potenciarse mediante los procesos de concentración horizontal tanto como por los de integración vertical. Tanto en los procesos de concentración horizontal como en los de integración vertical, es preciso subrayar que las economías de escala son uno de los principales argumentos de la conformación de grupos de información y que inciden en los llamados “costos laborales”, provocando reducciones de personal. La reducción de costos financieros, de telecomunicaciones, de personal administrativo y de relaciones públicas forma parte de las motivaciones que inducen a apostar a economías de escala a los principales grupos. En tanto, las economías de gama (*scope economies*),

(...) suponen que la producción conjunta de dos servicios es más económica que su producción o prestación por separado. Por ejemplo, un operador que desee estar presente en el mercado televisivo y en el de telecomunicaciones puede estar muy interesado en adquirir una operadora de infraestructuras de cable, ya que la misma inversión le es útil para prestar ambos servicios” (Pérez Gómez, 2000: 84).

es decir que las economías de gama se dan cuando el costo de producción conjunta de varios productos es menor que la suma de los costos de producir esos mismos bienes separados y un buen ejemplo es el de las mejores condiciones que ante un banco o ante el Estado consiguen los mayores grupos (Bustos, 1993: 96).

El problema de las expectativas, a menudo desaforadas, de ganancias y de expansión de mercados (que el sonado fracaso de la llamada “nueva economía” puso al desnudo), es también uno de los motivos de las concentraciones que derivan en la conformación de

grupos info-comunicacionales, intentando así disminuir los riesgos y la incertidumbre en la expansión en mercados nuevos.

Las empresas que desean diversificar su oferta y entrar en los nuevos mercados optan por adquirir pequeñas empresas que sean pioneras en dichos mercados, y cuyo valor reside en su know how” (Pérez Gómez, 2000: 85).

El doble valor de la comunicación y de la información, tanto simbólico (o político - ideológico) como económico, también influye en la conformación de grupos que no solo tienen un interés económico como guía de su concentración sino, además, pretenden extender su influencia en la opinión pública. En este punto, la concentración y la consolidación de grandes grupos o de “jugadores” dominantes conspira contra el pluralismo informativo (y afecta el ecosistema cultural), contra la diversidad de voces en el seno de una sociedad.

De los cinco puntos anteriores se deducen algunos de los principales motivos que las empresas tienen, como unidades de producción en el sector de la información y la comunicación, a la hora de definir una estrategia de concentración y de convertirse, junto con otras empresas (o adquiriendo otras firmas) en un grupo de comunicación. Es posible agrupar estos motivos en dos tipos: económicos y político-ideológicos. Los motivos económicos son: la búsqueda de economías de escala y de gama, expansión a nuevas ramas o sectores, el desarrollo en nuevos mercados, la exploración de potencialidades tecnológicas en base a la convergencia de soportes de producción y emisión de las industrias info-comunicacionales, la disminución de riesgos, el incremento de la solidez financiera, la reducción de costos laborales y de adquisición de insumos, principalmente. Los motivos político-ideológicos son: la voluntad de influir en la audiencia, en el poder político y en el aparato del Estado.

Estas causas impactan en el pluralismo informativo toda vez que la operación de pocos grupos en posiciones dominantes reduce las fuentes de información en una sociedad. La posesión de las principales estaciones de televisión, los principales sistemas de televisión de pago, las principales estaciones (o cadenas) de radio, agencias noticiosas y publicitarias por

un mismo grupo supone necesariamente un desafío a la pluralidad de voces y mensajes que circulan en una sociedad. Nuevamente, esto afecta a cuestiones económicas y político-ideológicas. Es decir que un grupo dominante no solo puede imponer precios y tarifas (uno de los ejemplos es el de la televisión de pago, aunque también ocurre lo mismo en el caso de la telefonía) sino que reduce la posibilidad de acceso a medios independientes. Paradójicamente, esta reducción es contemporánea a la progresiva diseminación de soportes que acompaña a la digitalización de las industrias de comunicación, fenómeno aludido como convergencia.

En la práctica, la conformación de grupos de comunicación ha perfilado un panorama de fuerte concentración con la cristalización de mercados dominados por pocos y poderosos grupos que tienden a operar venciendo las fronteras geográficas y que, según la tipología mencionada en el párrafo anterior, serían del primer nivel. Este panorama ha sido caracterizado por Robert McChesney (2002) como un “sistema global comercial” en info-comunicación. Las industrias que se dedican de modo específico a los medios de comunicación están cada vez más concentradas y los actores dominantes en cada una de las industrias de medios de comunicación son, cada vez más, empresas subsidiarias de enormes conglomerados globales de medios de comunicación (McChesney, 2002: 235).

De esta manera, las economías de gama pueden potenciarse mediante procesos de concentración horizontal, integración vertical o concentración conglomeral. Para Doyle (2002), la concentración y la convergencia han incentivado la tendencia a la concentración de medios y a la propiedad cruzada, con el consecuente crecimiento de conglomerados integrados. Los grupos extendidos, diversificados e integrados verticalmente aparecen bien situados para explotar los cambios tecnológicos y de mercado.

#### **4.6 La concentración de la propiedad y la digitalización**

Desde la década del '80, se ha observado un profundo cambio tanto en la estructura como en el comportamiento estratégico de las principales empresas de comunicación. Efectivamente, el mercado comunicacional ha dejado de ser estático y regulado a largo

plazo por el Estado. Paralelamente, avances tecnológicos como el desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Cultura (NTIC), podrían aportar más diversidad al debilitar barreras de entrada históricas, por ejemplo en la televisión.<sup>45</sup> La expansión de Internet también trajo aparejada la llegada de más y nuevos *players*, aunque el modelo económico de Internet diste de hallarse consolidado para la gran mayoría de los participantes de ese mercado. Los procesos de digitalización y convergencia podrían contribuir al crecimiento y la diversificación del número de jugadores.

Ahora también, la digitalización de las industrias culturales ha implicado un serio desafío a los modelos económicos propios de la etapa analógica, cuando las empresas basaban su rentabilidad en una escasez artificial de los bienes simbólicos creada por el control de los soportes físicos de los bienes simbólicos (Bustamante, 2003). La respuesta de los grandes grupos ha sido expandirse hacia nuevos negocios aumentando la concentración.

De esta forma, el panorama se ha tornado más complejo y con tendencias contradictorias que van de la eliminación de barreras de entrada al crecimiento del tamaño de los grandes grupos. De acuerdo con el equipo del profesor Burgelman (Punie et al., 2002), el panorama aún presenta integraciones horizontales y verticales, incluidas las de convergencia, pero las tendencias de fusión conglomeral adquieren mayor intensidad. Salvo excepciones muy famosas como los grandes portales de acceso, se verifica la falta de rentabilidad en numerosas empresas *on line* y se presiona a las empresas para unir fuerzas y en el sentido de una fuerte competencia en la cual solamente los más grandes podrán sobrevivir. La mundialización presenta un marco potencial para encontrar un modelo de ingresos y rentabilidad por la capacidad de aumentar el número de clientes, en una escala global.

La principal preocupación del sector empresarial es crear un negocio sano a partir de la distribución de contenidos *on line*. Todavía no parece quedar claro cuál es ese modelo de ingresos ni qué cantidad de actores tendrán lugar en el mercado. Por ahora, se sostiene el

---

<sup>45</sup> Nos referimos aquí a los nuevos servicios televisivos de los 80 y 90: satelital y por cable, que en general introdujeron su financiamiento a través del pago de los consumidores. Es destacable que estos nuevos mercados quedaron enteramente en manos del mercado. Las barreras de entrada debilitadas pueden ser tanto legales (no necesidad de licencia), como económicas (menores costos de entrada).

predominio del modelo de emisión de contenidos, aunque una tendencia que se destaca es el paso de la gratuidad a un modelo de pago por consumo, que aún muestra dificultades para consolidarse a nivel general. Es por ello que los grupos de comunicación no solo han procurado integrarse en la economía digital, sino que aspiran a conformar grupos globales de comunicación.

Pero, como sostiene Enrique Bustamante, si bien la digitalización ha supuesto cambios y desafíos para las industrias culturales, hay que ser prudentes en el análisis de los cambios:

Los cambios digitales en la cultura o la comunicación no suponen una revolución, una ruptura brusca con la historia anterior, porque las nuevas tecnologías no pueden borrar la naturaleza central de los medios y de la producción de la cultura en general en la sociedad capitalista (Bustamante, 2011a).

Los impactos sobresalientes de las nuevas tecnologías son: la disminución del tiempo de difusión de los contenidos que reducen casi a cero el hiato entre el momento de la producción y el del consumo; el incremento exponencial del volumen de contenidos que pueden ser distribuidos y la disminución de los costos de producción y distribución que elimina intermediarios (Pilati, 1993). Juan Carlos Miguel actualiza este diagnóstico y destaca la inclusión del consumidor en la cadena de valor, los nuevos modelos de intermediación, fijación de precios y financiación, y los cambios estructurales en los productos (Miguel, 2008).

Los cambios generados por la digitalización se han visto acompañados por la convergencia de las industrias culturales con las telecomunicaciones y la informática. Las telecomunicaciones y la informática desempeñan un rol central en esta nueva transformación reduciendo las limitaciones de tiempo y espacio (Sussman, 1997), a la vez que el audiovisual interviene en este esquema como fundamental variable ideológica. Como se ha mencionado más arriba, la investigación de Eli Noam (2009) muestra que, en el caso norteamericano, los mercados de las telecomunicaciones y la informática están mucho más concentrados que el de los medios de comunicación, aunque la tendencia histórica tiende a igualar dichos niveles.

Si bien este proceso escapa a los alcances de la tesis, ya que en el período estudiado la convergencia tanto de servicios como empresarial apenas tuvo impacto en Argentina, sí resulta conveniente dar cuenta someramente de la importancia que han alcanzado las empresas telefónicas en América Latina en los últimos años, dado que puede constituir un antecedente para futuros estudios sobre concentración.

Como señalan Elizabeth Fox y Silvio Waisbord, los altísimos niveles de concentración en el mercado telefónico ameritan una lectura en profundidad:

Privatization and liberalization in the telecommunications industry also contributed to the formation of conglomerates. It is impossible to analyze the evolution and structure of contemporary media industries without addressing developments in telecommunications (Fox y Waisbord, 2002: 11).

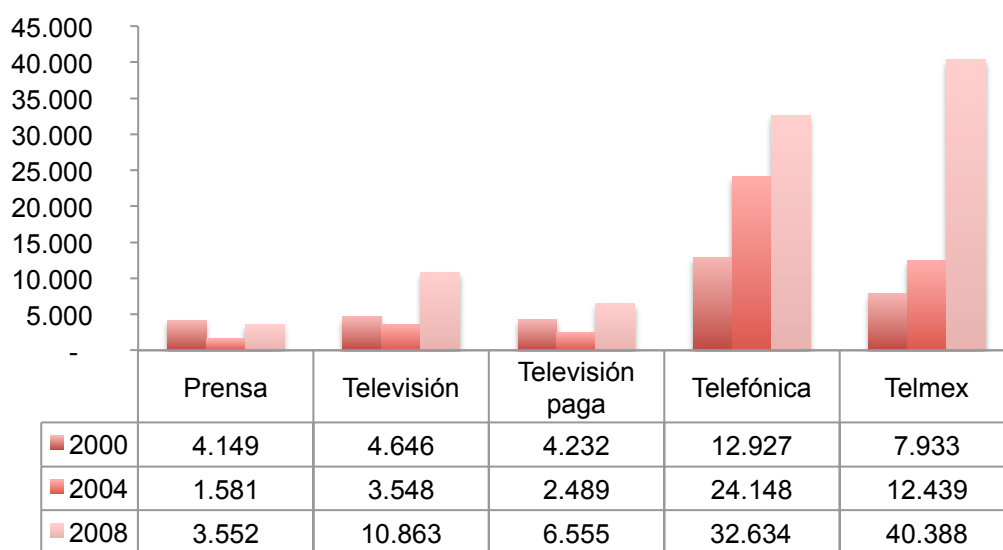
Desde comienzos del siglo XXI, dos empresas se han lanzado a conquistar el mercado de América latina. Telefónica de España y la mexicana Telmex llevan a cabo una disputa regional por el liderazgo del mercado de telecomunicaciones regional. El grupo Telefónica tuvo una importante presencia en la mayoría de los países latinoamericanos desde el inicio de las privatizaciones del sector en los años '90. El grupo Telmex, que obtuvo el control de las telecomunicaciones mexicanas en los '90, se lanzó a la carrera más tarde que su rival. Sin embargo, ha recuperado terreno y en 2008 superó a Telefónica por el volumen de sus ingresos regionales.

La importancia económica de las empresas telefónicas se comprende comparando sus volúmenes de facturación con los de los medios de comunicación de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En el cuadro 1 se aprecia el volumen de facturación de Telefónica y Telmex durante el año 2008, contrastado con el total de ingresos de los sectores de la prensa de los países mencionados. Se comprueba que durante dicho año, la facturación de Telefónica en América Latina fue casi diez veces superior a la de todos los periódicos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, seis veces superior a la de la televisión paga, y tres veces mayor que la de la televisión abierta.

Sumados, Telefónica y Telmex facturaron en la región 73.000 millones de dólares, cifra que supera ampliamente los 21.000 millones de dólares que resultan de sumar los ingresos de los sectores de la prensa, la televisión abierta y la televisión paga en los cuatro países.

Si bien podría objetarse que se trata de dos dimensiones geográficas diferentes, América Latina para las empresas telefónicas y el Cono Sur para el sector de medios de comunicación, lo que se pretende dimensionar es la enorme diferencia de disponibilidad de capital por parte de las primeras. Es importante recordar que las telefónicas diseñan su estrategia empresarial a nivel regional y sus políticas y desarrollos están coordinados en este nivel.

*Cuadro 1. Facturación comparada Telefónica y Telmex en América latina vs. Prensa Televisión abierta y de pago en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*



*Fuente: elaboración propia a partir de datos de las empresas, cámaras de anunciantes y estadísticas oficiales.*

En los últimos años, Telmex y Telefónica han comenzado una expansión hacia el sector de la televisión por cable, aprovechando los beneficios de la convergencia digital. El ingreso



de las telefónicas en el mercado de la televisión de pago supone una disputa entre actores de las telefónicas, que tienen mayores recursos económicos, y los grandes grupos nacionales de medios que suelen contar con mejores contactos con el mundo político y un mayor conocimiento de la idiosincrasia cultural del sistema de medios local.

Aunque los datos recién presentados quedan fuera del alcance temporal de la tesis, con ellos se quiere dejar claro que la digitalización y la convergencia suponen nuevos desafíos tanto en la caracterización y alcances de la concentración, como para la capacidad estatal de regular este proceso y garantizar el pluralismo.

#### **4.7 La concentración de la propiedad y la globalización**

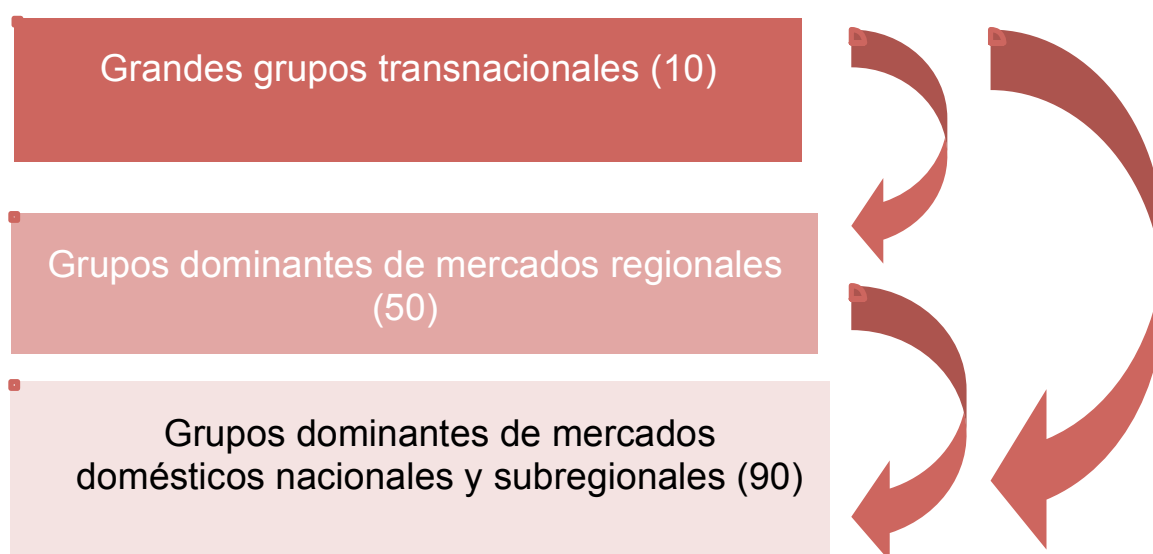
Si antes de los noventa era preciso comprender primero el contexto local y nacional de las actividades comunicacionales en un país para elucidar su lógica, a partir de entonces la operación analítica se invierte: hoy es necesario partir del estudio de la lógica del mercado globalizado y luego intentar comprender sus diferentes escalas (McChesney, 1998b). Estos elementos se conjugan en la evolución de un sector que, de ser “estático y protegido”, pasó a convertirse en “dinámico, concentrado, transnacionalizado, de alta rentabilidad y donde cada vez se encuentran comprometidos mayores volúmenes de capital” (Zallo, 1992: 10).

Una de las consecuencias del proceso de globalización de la economía es la creación de mercados mundiales de la comunicación. Por supuesto, esto no supone que desaparezcan completamente los mercados nacionales, e incluso los locales, pero sí que una importante cantidad de producciones simbólicas alcanzan una nueva economía de escala, que es la mundial. De esta manera, el proceso de globalización también implica mayores niveles de concentración y los grupos de comunicación desarrollan estrategias específicas para participar en dichos mercados. Siguiendo a McChesney, pueden identificarse tres niveles de abordaje analítico para conceptualizar el “sistema global comercial” que se representa en la cuadro 2:

Los actores protagonistas del mercado global comercial son públicos y privados pero, como se ha señalado, superan los marcos tradicionalmente definidos por el modelo del Estado-Nación.

En los tres niveles del sistema global comercial de la información y de la comunicación debe especificarse que se trata de grupos, antes que de compañías individuales, para dar cuenta de la diversidad de empresas y actividades económicas (no solo involucradas en la economía de lo intangible, sino también de bienes materiales) que protagonizan la compleja conformación del sistema.

*Cuadro 2. Sistema global comercial info-comunicacional y niveles de jerarquía*



*Fuente: elaboración propia a partir de McChesney (1998)*

El primer nivel ilustrado en la figura precedente se corresponde con el de una decena de grupos transnacionales que operan con todo el planeta como mercado y cuyas cotas de penetración en las diferentes regiones y países encuentran pocas barreras. De esta manera,

se distingue a General Electric, AT&T, Disney, Time Warner, Sony, News Corp., y Bertelsmann por sus redes globales de distribución (McChesney, 1988) y su control de diferentes actividades informacionales. La lógica de operaciones del primer nivel de importancia de los grupos informacionales comerciales globales se construye a partir del funcionamiento del mercado estadounidense. Todas estas corporaciones son transnacionales, aunque todavía sus mayores ingresos se obtienen en el mercado de Estados Unidos.

El segundo nivel en que pueden ser agrupados analíticamente los actores del mercado global comercial es el de un conjunto de 50 grandes grupos con sede en Europa, Estados Unidos o Japón, que operan en regiones conformadas por varios estados. La lista incluye, entre otros, Dow Jones, Comcast, The New York Times, The Washington Post, Hearst, McGraw Hill, CBS, Times-Mirror, Reader's Digest, Pearson, Kirch, Havas, Mediaset, Hachette, Canal +, Prisa y Reuters (McChesney, 1988). Estos grandes grupos son el núcleo dinámico del sistema global, pues establecen relaciones con los aproximadamente diez primeros, que se encuentran en posición dominante, y permiten traducir las estrategias de los más grandes a los entornos regionales más apetecibles como nichos de mercado, pues constituyen áreas geográficas centrales por los ingresos de los consumidores allí radicados. De esta manera, los nuevos emprendimientos de las corporaciones transnacionales más importantes se realizan, generalmente, en asociación con algunos de los grupos del segundo nivel.

En el tercer nivel confluyen grupos líderes de mercados domésticos nacionales o subregionales del resto del planeta y está conformado por unas noventa corporaciones entre las que se destacan, en el mercado latinoamericano, los grupos Televisa de México, Cisneros de Venezuela, Globo de Brasil y Clarín de Argentina. Estos actores poderosos en la región, antes estaban más supeditados a las tradiciones y condiciones locales y nacionales que ahora. Globo y Televisa cuentan con una larga experiencia en procesos integrados de producción y distribución de contenidos culturales, plausibles ahora de ser multidistribuidos. Sin embargo, el grupo Clarín recién se conformó como tal en la década

del '90. Esta tesis precisamente aborda el proceso de estructuración del grupo Clarín como un conglomerado con inmediatas ambiciones de participar del mercado global de medios.

Sin duda, la estrategia de los grupos ha sido el dominio de los mercados nacionales donde participa (prensa escrita, radio, televisión abierta y por cable, entre otros) articulada con la progresiva integración a las dinámicas que lideran el mercado mundial. Es destacable que, como cualidad inherente a este proceso, la superación de las fronteras, tanto geográficas como de industrias, plantea una objetiva articulación con el carácter global y convergente de los cambios. Al respecto, Arsenault y Castells plantean:

Media content is both diversified and globalized: media ownership is concentrated and organized around networked forms of production and distribution, the backbone of which is provided by a core of multi-national media corporations that operate through a global network of media networks. (...) The majority of media businesses follow a networking logic so that all nodes of the network are necessary to fulfil the ultimate goals of their program: the commodification of mediated culture and the subordination of all forms of communication to profit making in the market place (Arsenault y Castells, 2008: 743).

Las dinámicas globales de los grupos de comunicación han promovido la necesidad de generar una creciente gobernanza global de la comunicación. La relación entre las políticas culturales y de comunicación, y las sociedades ya no está solo mediatizada por los estados y los actores corporativos interesados. Los organismos internacionales como la OMC, la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), la Internet *Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), la UNESCO, la UIT, así como los acuerdos supranacionales (UE, NAFTA) y bilaterales intervienen crecientemente en el diseño de las políticas de comunicación de los países.

Jan Van Cuilenburg y Denis McQuail (2003) señalan que está emergiendo un nuevo paradigma de políticas de medios en el que se destaca la convergencia tecnológica y económica, lo que facilita que la regulación de los sistemas de comunicación masiva incorpore elementos de las políticas de telecomunicaciones. Cada día, la búsqueda del beneficio y la generación de puestos de trabajo tienen más peso en la política de medios:

Los gobiernos están retrocediendo en la regulación donde interfiere con el desarrollo del mercado y dándole mayor prioridad a la economía sobre el bienestar sociocultural cuando las prioridades deben ser establecidas (Van Cuilenburg & McQuail, 2003).

Al referirse a los criterios adoptados por la Comisión Europea sobre concentración, Van Cuilenburg y McQuail observan que las reglas de la competencia (los tribunales de defensa de la competencia) se posicionan como el vehículo principal para regular el mercado de la comunicación.

Sandra Braman (2004) comparte la idea del nuevo régimen pero incorpora decididamente la dimensión global. Para Braman, el régimen global de información emergente desafía la naturaleza del gobierno en los siguientes aspectos: la definición del ciudadano; el desplazamiento de la representación por la representación de los que tienen capacidad económica y la discusión del propio sistema de gobierno (por ejemplo en ICANN, donde aparecen formas de gobierno privado). Otra característica novedosa es que los actores corporativos tienen capacidad para moverse más rápido y más libremente que las estructuras estatales. Podríamos agregar que los actores corporativos globales adquieren destrezas especiales por su negociación permanente con los diferentes gobiernos. Los organismos reguladores de numerosos países, especialmente de los periféricos, suelen contar con menos recursos humanos y económicos.

Braman afirma que diferentes políticas convergen hoy en lo que denominan “un único régimen global de información. Global porque involucra tanto actores estatales como no estatales y régimen por tratarse de un equilibrio con condición dinámica, que involucra al gobierno, la gobernanza y la gobernabilidad” (Braman, 2004: 13). Estas últimas diferencias conceptuales señaladas no son menores, y merecen ser investigadas y reconocidas. La autora distingue claramente entre el gobierno (las instituciones, reglas y prácticas formales), la gobernabilidad (el contexto cultural y social en el que emergen las formas de gobernanza) y la gobernanza, que es definida como “las instituciones, reglas, acuerdos y prácticas formales e informales de los actores estatales y no estatales, y las decisiones y comportamientos que tienen un efecto constitutivo sobre la sociedad” (Braman, 2004: 13).

Se trata de un concepto nuevo en el campo comunicacional, hasta el momento muy poco estudiado en la región latinoamericana y es casi inexistente en la bibliografía.

Si bien el Estado sigue siendo un actor importante, hoy actúa junto a otras instituciones globales cada vez más importantes que Marc Raboy (2002b) clasifica en los siguientes términos: en primer, lugar destaca las Organizaciones globales, especialmente la ONU y su familia de instituciones vinculadas a la comunicación: UNESCO, UIT, OMPI. Fuera del sistema ONU, pero con carácter de organización global aparece la que cada día detenta más influencia: la OMC. En segundo lugar, Raboy encuentra a los clubes multilaterales exclusivos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el “Grupo de los 8” o *el Global Information Infrastructure*, terrenos de testeo de las políticas pro-negocios, protoglobales.<sup>46</sup> En tercer lugar aparecen los grupos regionales multiestados, principalmente la Unión Europea, y con menor capacidad regulatoria el NAFTA, el MERCOSUR u otras organizaciones similares que han privilegiado las reducciones aduaneras. También se destacan las organizaciones del sector privado transnacional y las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, Raboy reconoce como nuevo tipo, las organizaciones transversales, entre las que destaca a ICANN, una nueva forma de regulación emergente con claro predominio de actores corporativos que merece ser estudiada.

El desarrollo de la gobernanza global de la comunicación resulta significativo para el estudio de los procesos de concentración porque, en numerosos casos, los organismos de gobernanza global han promovido la eliminación de trabas a la expansión de las empresas a nivel internacional. Esto se verifica tanto en la Organización Mundial de Comercio, donde por ahora los avances son moderados, como en los acuerdos multiestado (la Unión Europea y su directiva de televisión sin fronteras es un ejemplo de relajamiento de las normas anticoncentración), y en los acuerdos bilaterales en los que se ha obligado a eliminar monopolios estatales como condición para la firma, como es el caso de la

---

<sup>46</sup> Estas instituciones han sabido funcionar como *think tank* y promotores de los nuevos diseños políticos, y en algunos casos han servido además como un lugar donde los países centrales buscan alcanzar consensos básicos entre ellos.

privatización de la empresa de telecomunicaciones de Costa Rica como condición para la firma del Tratado de Libre Comercio para Centro América (CAFTA, por su sigla en inglés).

Para esta tesis, no resulta tan importante profundizar el estudio del gobierno global de la comunicación. Sin embargo, sí parece significativo mencionar el fenómeno en un capítulo que aborda la conceptualización de la concentración, que es un factor clave del proceso de creación de mercados globales. También resulta importante para incorporar una hipótesis secundaria que indague en qué medida las reformas legislativas para el sector audiovisual argentino en la década del '90 formaron parte de una estrategia de integración al mercado global de la comunicación.

#### **4.8 Diversas miradas en torno a la relación entre concentración y pluralismo**

La articulación entre concentración de la propiedad de los medios y pluralismo es uno de los debates más significativos y polémicos entre los académicos que han abordado el fenómeno. Resulta clave comprender hasta qué punto la concentración afecta a la diversidad de propietarios y, especialmente, de contenidos. Para la escuela crítica, esta relación era estrecha y no había duda de que el sistema concentrado de medios de comunicación promovía la información y los valores culturales vinculados a los intereses de los sectores hegemónicos. Estudios posteriores han demostrado que los mercados de medios de comunicación constituyen oligopolios por naturaleza y que, por lo tanto, resulta complejo promover una diversidad plena (Bagdikian, 1983). Nuevos trabajos han planteado que la diversidad y el pluralismo no solo constituyen una variable dependiente de la cantidad de jugadores presentes en el mercado de medios. El principal desafío es promover el máximo nivel de diversidad y pluralismo posible en cada sociedad (Downing, 2011).

En los últimos años se ha multiplicado la capacidad de emisión y la oferta, y sin embargo los grandes medios de comunicación siguen convocando grandes audiencias. El estudio de la relación entre concentración y pluralismo desde diversas miradas tiene por objeto sistematizar un criterio para analizar más adelante el caso del audiovisual argentino en la

década del '90. Para ello, el punto de partida es el expresado por Vincent Mosco que propone una mirada abierta y no reduccionista del fenómeno:

Reformular la economía política supone reconocer que, aunque son importantes, el tamaño de la empresa y la concentración son únicamente puntos de partida para entender la transformación en los negocios de comunicación. La reestructuración global ofrece numerosas oportunidades para ampliar el control desde la forma de conglomerado hasta una variedad de alternativas flexibles. Los principales requisitos incluyen el control de los puntos centrales en el proceso de producción, de distribución y de intercambio y el permanecer flexible para responder a los mercados y a las tecnologías cambiantes (Mosco, 2009: 289).

#### **4.8.1 Distintas aproximaciones al problema de la diversidad**

Si bien esta tesis no busca construir indicadores de diversidad, se considera importante sintetizar las posiciones que procuran vincular el problema de la concentración con riesgos potenciales al pluralismo.

La premisa que sostiene que la concentración en el sistema de medios cercena el pluralismo de contenidos resulta muy frecuente. Esta expresión sostenida por los exponentes de la escuela crítica sobre la concentración, ha sido puesta en discusión con otras vertientes divergentes, que plantean que esta relación no debe ser sujeta a simplificaciones. El punto reside en determinar si efectivamente el fenómeno de la concentración en este sector de la economía tiene un impacto negativo sobre la construcción de un necesario equilibrio informativo (Vivanco Martínez, 2007: 14).

Gillian Doyle (2002) ha observado que la única forma que tuvieron las pequeñas y medianas empresas para adaptarse a la globalización, al desplazamiento de las fronteras y a la convergencia tecnológica, ha sido la concentración. Y sostiene que la relación entre la cantidad de propietarios y la diversidad de voces y opiniones es compleja. Si se consideran los argumentos neoschumpeterianos se podría considerar que empresas de grandes dimensiones están mejor posicionadas para innovar en productos y contenidos que las pequeñas. De ser así, esto aumentaría los niveles de pluralismo, es decir que en un mercado concentrado los pocos propietarios contarían con una mejor relación costo-beneficio y por



ende, con mayores recursos para poder innovar y aumentar internamente la calidad de sus productos. Sin embargo, Doyle afirma:

(...) el pluralismo no es simplemente la presencia de diferentes productos en el mercado o incluso de distintos competidores. La necesidad de pluralismo es, en última instancia, brindarle a la sociedad una acabada representación de los diferentes puntos de vista políticos y expresiones culturales” (Doyle, 2002a: 14).

Uno de los problemas más complejos de resolver es que no existe una medida exacta sobre cuántos productos o propietarios son necesarios para garantizar el pluralismo en una sociedad. La relación entre concentración y pluralismo no resulta sencilla ni lineal ya que en su abordaje hay que tener en cuenta otros factores como el desarrollo histórico, el tamaño y la disponibilidad de recursos en un determinado mercado, la estructura del sistema mediático, la diversidad de contenidos y fuentes previa y la tendencia a la innovación (Doyle, 2002a: 15). De esta manera, la concentración de medios constituye una variable más (aunque no menor) dentro del marco de análisis de los niveles de pluralismo de una sociedad.

En el marco de los estudios sobre comunicación existe un consenso general, reforzado en los últimos años, sobre la necesidad de preservar y fortalecer la diversidad cultural.<sup>47</sup> La relación entre diversidad y concentración ha sido abordada desde la economía de la comunicación a lo largo de los últimos 30 años, con diferentes perspectivas. En muchos de estos estudios, los procesos de organización industrial y teoría del oligopolio se relacionan con la diversidad, y se buscan relaciones causales entre diversidad, políticas públicas y niveles de competencia (López Olarte, 2004: 4).

Phillip Napoli (1999) sostiene que considerar la concentración estrictamente desde el punto de vista del número de propietarios de medios puede proporcionar un indicador útil respecto de la diversidad de fuentes de información disponibles. Sin embargo, señala que

---

<sup>47</sup> En 2005, la gran mayoría de los países miembros de la UNESCO aprobaron la Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. En Argentina, la Cámara de Diputados sancionó, el 14 de noviembre de 2007, la ley 26.305, por la cual quedó ratificada la Convención.

este enfoque no evalúa si el mercado permite o no a todos los emisores tener un acceso razonable a la audiencia. Por esta razón, propone un análisis centrado en la distribución de la cuota de mercado, considerando de esta manera la diversidad de consumo (“*exposure diversity*”), es decir, la exposición de las audiencias a los diferentes contenidos disponibles (Napoli, 1999: 12). El principio sostenido por Napoli concentra los esfuerzos en atender las necesidades culturales e informativas de las mayorías pero resulta crítico con las necesidades de las minorías que, precisamente, por definición, no alcanzan nunca un consumo significativo. Uno de los principales argumentos que distinguen a las aproximaciones en materia de pluralismo es hasta qué punto debe garantizarse información y servicios culturales de acuerdo a los intereses de las minorías. En este sentido, quienes defienden la idea de una diversidad de contenidos absoluta, promueven una eficiencia de tipo simbólica. Los argumentos de Napoli, por el contrario, promueven la eficiencia económica, y son cercanos a los que suelen presentar los propietarios de los grandes medios.

A partir del estudio de las políticas de comunicación adoptadas en Estados Unidos a lo largo de las últimas dos décadas, Napoli afirma que muchas decisiones estatales fueron tomadas siguiendo la lógica de una relación causal entre diversidad de fuentes y de contenidos (a menor concentración, mayor diversidad). Pero, a juicio del autor, la falta de evidencias empíricas que confirmen la existencia de esa relación determina el fracaso de tales decisiones. Su principal crítica es al DI (*Diversity Index*) utilizado por la FCC y rechazado posteriormente por la Justicia, que estaba basado en la relación de causalidad arriba descripta.

Napoli agrega que la relación entre diversidad y políticas públicas se sitúa en el marco de un objetivo mayor perseguido por el Estado: asegurar la conformación de un nutrido “mercado de ideas”, como condición necesaria para el ejercicio pleno de los derechos y deberes de los ciudadanos (Napoli, 1999: 9). De esta manera, el Estado se convierte en garante del acceso a una diversidad de ideas, provenientes de un amplio espectro de fuentes que aseguran la exposición de múltiples puntos de vista y opiniones. Para afirmar ese rol,

propone profundizar la investigación de los distintos aspectos que componen el concepto de diversidad, extendiendo el campo más allá de la relación entre concentración de la propiedad y restricción de la oferta de contenidos.

Noam plantea que hay que reconocer la divergencia entre la medición de la diversidad desde una perspectiva económica y desde una perspectiva simbólica. A su juicio, una posible solución sería que los tribunales de defensa de la competencia se focalicen en el bienestar económico, mientras que los reguladores de medios se focalicen en aspectos como el pluralismo. De esta manera, se incorporaría una mirada específica para evaluar las consecuencias simbólicas de la concentración. También critica el *Diversity Index* de la FCC, que se limita a contar las voces ya que, según su criterio, simplifica en exceso el problema de la diversidad e iguala grandes medios con pequeños ya que todos valen lo mismo en dicho índice (Noam, 2009).

Van der Wurff y Van Cuilenburg analizan los efectos de la concentración desde una perspectiva que combina la teoría de la organización industrial, con un modelo neoschumpeteriano que centra su interés en la innovación como elemento clave para asegurar la diversidad y el pluralismo de los sistemas de medios (Van der Wurff y Van Cuilenburg, 2001). El concepto de diversidad, en este caso, es tomado desde una perspectiva amplia, que reconoce dos grandes dimensiones:

- Diversidad reflectiva. Representa la proporción en que los contenidos de los medios representan las ideas o temas que demanda la audiencia (similar al *exposure diversity* planteado por Napoli).
- Diversidad abierta. Apunta a evaluar en qué proporción los medios expresan las distintas ideas y puntos de vista que circulan en la sociedad, más allá de su demanda por parte de la audiencia.

Para Van der Wurff y Van Cuilenburg (2001: 214) un sistema de medios se comporta de manera óptima cuando alcanza un balance entre diversidad reflectiva y diversidad abierta. La posibilidad de alcanzar ese balance está condicionada por las estrategias competitivas que adopten los medios dentro del sistema y éstas, a su vez, dependen del número de

empresas que participan en el mercado. Por ello proponen sostener mercados de medios oligopólicos, con niveles de concentración que permitan mantener un modelo de competencia moderada y eviten la competencia ruinosa. La variable clave para mantener este equilibrio y garantizar la diversidad tiene que ver con restringir la entrada de nuevos competidores en el sistema. Desde este punto de vista, la concentración funcionaría como un estímulo para que las empresas de medios adopten estrategias de liderazgo en costos y en diferenciación, proporcionando niveles aceptables de diversidad reflectiva y diversidad abierta para alcanzar una mayor audiencia y maximizar sus beneficios. El principal problema de este planteo es que deja en manos de los operadores del mercado la resolución de un tema tan importante para la sociedad como es el pluralismo. Por el contrario, en esta tesis, si bien se reconoce la importancia de estudiar y comprender las estrategias empresariales, se asume que la responsabilidad de garantizar el pluralismo debe quedar en manos del Estado.

En una aproximación que retoma a los principales autores de la corriente neoclásica, Omar López Olarte (2006) considera tres dimensiones de diversidad presentes en los trabajos más recientes sobre economía de medios –MacDonald y Dimmick (2003), Napoli (2001) y Moreu y Petlier (2004)–, que resultan transversales a los distintos ámbitos (diversidad de fuentes, de contenidos y de consumo) y aportan claridad para entender a qué se refiere la diversidad. Estas dimensiones son:

- Variedad: es el número de categorías presentes en un mercado durante un período determinado. Por ejemplo, si la categoría a abordar se refiere a los programas de televisión, la variedad tendrá que ver con la cantidad disponible en un período dado.
- Balance: toma en cuenta no solo la cantidad de categorías (variedad) sino también la distribución y ubicación de los elementos (los programas) en las categorías. Siguiendo el ejemplo anterior, el balance implicaría reconocer los niveles de audiencia de cada programa y determinar la concentración en la exposición. Este

aspecto se relaciona con el interés de Napoli (1999) por la diversidad de consumo, analizado más arriba.

- Distinción: apunta a determinar en qué medida la distribución de las categorías de un determinado recurso se equiparan a la distribución de las categorías de todo el mercado.
- Disparidad: distingue los niveles de diferenciación entre una categoría y otra. Requiere la construcción de taxonomías a partir de las cuales se establece la comparación. Desde una perspectiva económica, la diversidad presenta riesgos para la sustentabilidad de las empresas ya que tiende a incrementar los costos sin aportar mayores ingresos. Van der Wurff y Van Cuilenburg proponen analizar las estrategias competitivas de las empresas relacionando el nivel de diferenciación de sus contenidos con su estrategia de costos. A partir de esta propuesta, destacan tres modelos empresariales para alcanzar la sustentabilidad económica en un entorno competitivo:
  - Liderazgo en costos: apunta a la búsqueda de una ventaja estructural en los costos. Las empresas que ponen en práctica este modelo ofrecen productos a la audiencia – y espacios de publicidad a los anunciantes– a bajos precios sin reparar en la calidad de los contenidos. Busca alcanzar economías de escala, maximizando la cobertura de audiencias y generando fuertes barreras de entrada para sus competidores. Está basado en la innovación sobre los procesos industriales y tecnológicos destinados a reducir costos.
  - Diferenciación: obtiene una ventaja competitiva a partir de una diversificación cualitativa en los contenidos ofrecidos. Se sustenta en las innovaciones sobre el producto.
  - Estrategia competitiva en precio: las empresas de medios caen en su uso cuando no consiguen obtener beneficios con alguno de los dos modelos anteriores. En ese caso, se ven obligados a reducir costos a corto plazo (reponiendo contenidos ya emitidos en el mismo mercado o en otros mercados, o replicando formatos exitosos a bajo costo).

Cuando un reducido número de empresas de medios (o solo una de ellas) adopta una estrategia de liderazgo en costos, ofrecerán una gama de contenidos para alcanzar mayores niveles de audiencia y proporcionarán mediciones aceptables de diversidad reflectiva. Sin embargo, Van der Wurff y Van Cuilenburg (2001:216) advierten que cuando, en un mismo sistema, demasiados medios adoptan esta estrategia, se inicia un “círculo negativo” que deriva en un modelo de competencia ruinosa, en el cual se homogenizan los contenidos y se reduce la diversidad. Para evitarla, es necesario que otros medios adopten una estrategia de diferenciación, poniendo a disposición de la audiencia nuevos contenidos y contribuyendo a un aumento de la diversidad abierta. Pero, una vez más, cuando los medios que apuestan a la diferenciación superan determinado número, los precios se incrementan y las compañías ceden a una estrategia competitiva en precios, que implica la reposición de contenidos y la repetición de formatos.

Frente a este escenario, Van der Wurff y Van Cuilenburg (2001) proponen sostener mercados de medios oligopólicos, con niveles de concentración que permitan mantener un modelo de competencia moderada y eviten la competencia ruinosa. La variable clave para conservar este equilibrio y garantizar la diversidad tiene que ver con restringir la entrada de nuevos competidores en el sistema. Desde este punto de vista, la concentración funciona como un estímulo para que las empresas de medios adopten estrategias de liderazgo en costos y en diferenciación, proporcionando niveles aceptables de diversidad reflectiva y diversidad abierta, para alcanzar una mayor audiencia y maximizar sus beneficios.

Las posiciones de Napoli, van der Wurff y van Cuilenburg son importantes porque demuestran que la preocupación sobre los efectos de la concentración de los medios no es exclusiva de la escuela crítica. Sus trabajos tienen propuestas teóricas interesantes, y la idea de una competencia ruinosa es fácil de advertir en el mercado televisivo, especialmente a partir del lanzamiento de la TDT. Los límites de su trabajo están en que solo admiten la participación del Estado para establecer el monopolio de los operadores del sistema televisivo, evaden el análisis de las relaciones de poder que se establecen entre los propietarios de medios y la clase política, y entre los medios y su audiencia.

Otros autores comparten una posición más crítica sobre la concentración y sostienen, por ejemplo, que en mercados pequeños, la existencia de grandes grupos no solo tiene efectos homogeneizadores, sino que directamente se traduce en una reducción del número de emisores. Desde esta perspectiva, Chambers (2003) critica la desregulación del mercado de las telecomunicaciones en Estados Unidos a partir de las consecuencias que tuvo sobre la estructura de propiedad de medios en los mercados locales. De acuerdo con este análisis, desde la puesta en marcha de *Telecommunications Act* en 1996, en promedio, un propietario de medios locales cedió su lugar a los grandes grupos cada año, con la consiguiente reducción del número de “voces locales” en ese mercado. La concentración redujo, entonces, la diversidad.

Es por ello que resulta preciso abordar el fenómeno de la concentración de la propiedad también de acuerdo a sus implicaciones sociopolíticas y culturales. La investigación empírica sobre este punto tropieza con la dificultad de aislar el rol jugado por el modelo de propiedad para determinar el contenido ofrecido al público y dimensionar los efectos producidos por los mensajes de los medios. Constituye un serio error metodológico inferir que los contenidos de los medios se derivan exclusivamente de los criterios de sus accionistas.

Sin embargo, y como se ha indicado más arriba, hay estudios de la escuela crítica como el de Ben Bagdikian que han avanzado en vincular la línea editorial de los medios con la identidad política de sus propietarios. Por otra parte, son numerosos los trabajos que establecen la capacidad de los medios de comunicación para establecer una agenda de temas públicos cotidiana (Aruguete, 2009).

Un trabajo significativo desde una perspectiva crítica es el de Juan Carlos Miguel (2004), quien sostiene que, en principio, el pluralismo hace referencia a la multiplicidad de opiniones, de grupos, de puntos de vista, de actitudes políticas, religiosas, éticas e incluso geográficas. La pluralidad —que es lo que caracteriza a lo social— hace referencia a los factores presentes en una determinada sociedad, que deben ser fomentados como mecanismo básico para la constitución de una democracia. El pluralismo se refiere a los

medios de comunicación, como instrumento para asegurar dicha pluralidad. Es decir que la pluralidad de los medios es lo que puede denominarse pluralismo. Retomando a Collins y Murrone (1996), afirma que una excesiva concentración de propiedad puede suponer que determinados aspectos del pluralismo –determinados grupos, pensamientos, opiniones– no aparezcan en los medios de comunicación, y otros aspectos lo hagan en exceso. De esta manera, la excesiva concentración no permite que el pluralismo –en los medios– refleje la pluralidad que debe caracterizar a una sociedad democrática. Para Miguel resulta imposible que en cada medio se reproduzca la composición social –razas, lenguas, edades, opiniones, etc.– que caracteriza a la sociedad, pero, en principio, no parece fácil que un conjunto de medios refleje la pluralidad de lo social si esta pluralidad no está representada en su interior.

De acuerdo al profesor de la Universidad del País Vasco, los factores que influyen en el pluralismo son múltiples y pueden ser recogidos en una función. El pluralismo es representable mediante una función multidimensional que vincule el tamaño de mercado, el número de proveedores, el grado de competencia, la tradición, la estructura de los medios y los contenidos. Estos factores pueden ser resumidos en tres grandes categorías: económicas, regulatorias y de contenidos. Los elementos esenciales del pluralismo son los económicos y los contenidos. Los elementos regulatorios son metainstrumentales, debido a que son mecanismos para regular los instrumentos pluralistas como las leyes de propiedad y contenidos (Miguel de Bustos, 2004).

La principal dificultad radica en la doble naturaleza –simbólica y económica– de los bienes culturales que se traduce en una doble vertiente regulatoria. Mientras que por un lado se regulan los aspectos económicos (política industrial, política de innovación, política de competencia), por otro, están los aspectos de diversidad y pluralismo, regulados mediante diversos instrumentos, como la transparencia, porcentaje mínimo de programas, etc. Incluso, a veces, se regulan a través de los mismos instrumentos utilizados para controlar la concentración.

Miguel considera que es preciso establecer algunas relaciones entre concentración y pluralismo, y propone utilizar el término diversidad en relación a lo contable y objetivable



(diversidad de propietarios, diversidad de soportes), mientras que pluralismo lo asocia a lo cualitativo, más difícil de medir o cuantificar (pluralismo de puntos de vista). Esta propuesta tiene como ventaja la simplicidad, si bien, en determinadas circunstancias la elección no es fácil. Así, por ejemplo, debe decirse ¿diversidad de contenidos o pluralidad de contenidos? Si lo que se considera es la diferencia de géneros (informativo, documental, series), se habla de diversidad. Por el contrario, si lo que se pretende es dar cuenta de distintos enfoques (por ejemplo dentro de un determinado programa), se está en presencia de pluralidad.

Finalmente, Miguel considera fundamental establecer políticas de regulación del pluralismo, que aseguren que el diseño de las nuevas redes y sus capacidades no se haga exclusivamente a partir de objetivos comerciales, que podrían implicar una exclusión de los grupos menos favorecidos.

La síntesis del extenso trabajo de Juan Carlos Miguel (2004) permite apreciar una de las más interesantes propuestas realizadas desde la escuela crítica dado que asume y considera las lógicas económicas presentes en el sector cultural pero sin desconocer la importancia del Estado en el mantenimiento de pluralismo. Precisamente, el rol del Estado constituye el punto de divergencia más importante sobre las definiciones del pluralismo ya que mientras las posiciones liberales y neoclásicas otorgan capacidad autoregulatoria al mercado, para la escuela crítica es menester que existan políticas públicas que garanticen niveles básicos de pluralismo en la sociedad.

#### **4.8.2 Niveles de pluralismo y promoción estatal de la diversidad**

Para la escuela crítica, la intervención del Estado resulta decisiva para promover mayores niveles de pluralismo. En numerosos trabajos (Mattelart, 2006a; McChesney, 2003) se ha sostenido que la forma de garantizar el pluralismo es a través de la diversidad de medios, de la existencia de múltiples voces y de la expresión pública de diferentes definiciones políticas. Sin una provisión de medios abierta y pluralista, se perjudica el derecho a recibir e impartir información.

En este punto resulta importante destacar que la pluralidad de propietarios es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el pluralismo. Las políticas de comunicación no deberían quedar limitadas a garantizar una estructura de propiedad no oligopólica, sino que también deberían procurar la multiplicidad de contenidos diversos en los medios.

Juan Carlos Miguel (2004) explica la diferencia entre pluralismo y diversidad en los siguientes términos: si la diversidad es la existencia de distintos medios, el pluralismo solo se alcanza cuando existen medios y contenidos con ofertas divergentes. Esta diversidad de propietarios y contenidos debe quedar reflejada en todos los niveles relevantes para el pluralismo: el político, el cultural y el lingüístico.

El pluralismo político es la necesidad, de acuerdo a los intereses de la ciudadanía, de contar con un conjunto de opiniones representadas en los medios. La conexión entre la propiedad y la influencia potencial de los medios, que es el mayor desafío al pluralismo, debe representar el foco principal de todos aquellos que lo promuevan. Su misión es asegurar que los medios de comunicación permitan la expresión del conjunto de las opiniones políticas de forma balanceada y no solo de aquellas afines a los intereses de los propietarios.

Pero también hay que asegurar que las diferentes culturas presentes en un país o región encuentren un canal de comunicación. El pluralismo cultural debe reflejar la diversidad de la sociedad. En este caso, no solo hay que considerar qué contenidos están disponibles, sino también cuáles son consumidos, es decir, una diversidad abierta y reflectiva. Para ello es preciso fijar objetivos para la radiodifusión que trasciendan los meros intereses comerciales. El principio que aquí se plantea es que las minorías tienen derecho a recibir una programación acorde a sus intereses más allá de su rentabilidad. También debería asegurarse que las minorías lingüísticas puedan expresarse y recibir información y programas en su lengua. Si bien, en general, el nivel lingüístico ha sido despreciado en América Latina, debe recuperárselo en consideración con la multiplicidad de lenguas de pueblos originarios existentes.

Juan Carlos Miguel (Miguel de Bustos, 2004) propone una lista incluso más extensa de componentes de la diversidad, a saber:

- De propiedad de fuentes
- De propiedad de los contenidos
- De fuentes y de medios en los que se distribuyen los contenidos
- De formatos
- De temas
- De ideas, de análisis
- Lingüística
- Cultural
- Geográfica

Si la diversidad es una condición del pluralismo, los procesos de concentración implican, en general, la reducción de propietarios y menor diversidad. Sin embargo, esta relación no debe considerarse en forma absoluta. En algunos casos, el crecimiento del tamaño de las empresas culturales puede acarrear beneficios. En mercados pequeños, solo las grandes organizaciones estarían en mejores condiciones para producir y para innovar, en una tesis que se acerca a las teorías *schumpeterianas*.

Por lo tanto el problema no se restringe únicamente a la propiedad aunque esta es una cuestión central. La diversidad es un factor muy influyente, aunque hay que considerar otros elementos adicionales.

De esta forma, la cuestión del pluralismo puede ser vista en función de otras variables, incluyendo el tamaño de mercado y los recursos disponibles, que son aspectos estructurales del sistema de medios. En el caso de la televisión, hablar de los recursos disponibles implica necesariamente discutir sobre las fuentes de financiamiento. Está comprobado que si el sistema televisivo depende solamente del financiamiento publicitario, la diversidad y el pluralismo se ven amenazados. Otras fuentes alternativas que se podrían considerar son el canon o licencia, los apoyos directos por parte del Estado, los impuestos afectados a

terceros como las telefónicas o la inversión publicitaria y la venta de contenidos, entre otros.

En un sistema productivo con costos unitarios muy altos y bajos costos de reproducción, el pluralismo y la diversidad dependen de la variedad de recursos disponibles. Para disponer de mayor diversidad informativa y cultural se requieren más recursos. En este caso, los mercados grandes y saludables, con más recursos, pueden afrontar mayores niveles de diversidad que los mercados pequeños. El Estado puede intervenir para estimular la diversidad a través de subsidios, o permitiendo niveles de concentración que favorezcan la conformación de un grupo nacional con capacidad operativa diversificada. Por supuesto, luego se encontrará con serias dificultades para limitar su crecimiento. Los países latinoamericanos con mercados culturales más fuertes como Brasil, Argentina o México han demostrado estar en mejores condiciones para ostentar una producción cultural más diversificada que los países como Ecuador o Bolivia, que cuentan con mercados más pequeños (Mastrini y Becerra, 2006). Para los mercados pequeños es importante considerar la disponibilidad de apoyos a la producción local frente a la extranjera, que suele resultar más económica. Allí puede presentarse una disyuntiva entre diversidad de proveedores (propietarios) y diversidad de contenidos. Si se depende solo del financiamiento publicitario, en los mercados pequeños, se observa una tendencia a una homogeneización de los contenidos en torno a los programas que cuenten con mayor audiencia.

Sin embargo, como norma general, se observa que la cantidad de operadores es determinante para el pluralismo. Como señala Doyle (2002a), es difícil aceptar la idea de que la diversidad de propiedad debe ser sacrificada para asegurar la diversidad de contenidos. Sin embargo, sí es materia de discusión cómo son administrados los recursos y analizar cuáles son los límites permitidos de propiedad y de contenidos. En este punto, se entrelaza el nivel político con la estructura del mercado. Por todo lo expresado, son importantes las reglas que limitan la concentración de la propiedad. Pero es preciso recordar que el pluralismo no solo depende de la propiedad sino de otras variables relacionadas.

La situación ha supuesto (y supone) un desafío para los reguladores de la comunicación, que en muchos casos no cuentan con la capacidad necesaria para afrontar los cambios. En general, se han observado presiones para desregular los medios convencionales, con el objetivo de estimular el crecimiento de los grupos locales y permitir que compitan con los grupos internacionales. De esta forma se cumple la paradoja del capitalismo señalada por Demers: la intensificación global en la competencia resulta en menos competencia a largo plazo (Demers, 1999: 48).

En concreto, mientras se borran tanto las barreras existentes entre los distintos mercados de medios y productos (por convergencia) como las fronteras de los mercados nacionales (por desarrollo tecnológico y por la actuación de bloques regionales), se observa que el comportamiento competitivo de los operadores existentes dista de ser el ideal. Aparecen políticas de precios predatorios destinadas a eliminar la competencia, se establecen cuellos de botella entre la producción y la distribución y se fijan potenciales controles oligopólicos sobre la red de distribución de contenidos.

Librada a la autoregulación del mercado, la administración de los recursos disponibles se aleja de la eficiencia. Si el argumento económico para permitir ciertos niveles de concentración es alcanzar una eficaz relación entre la estructura de mercado y el interés de las principales empresas, el problema que se plantea aquí es que es muy difícil delimitar la talla crítica en que la empresa alcanza un tamaño ideal sin tener a la vez estrategias que perjudiquen la competencia. Si bien en los últimos años los argumentos económicos han ganado peso en los debates sobre políticas de medios, nunca se insistirá lo suficiente en que una política progresista en la materia debe sostener la defensa del pluralismo por sobre los beneficios económicos.

#### **4.9 La concentración como un problema de regulación**

La defensa del pluralismo informativo y cultural debería constituir uno de los elementos principales de la política de comunicación. Una de las claves para permitir una participación ciudadana amplia es tener la posibilidad de acceder a una variada gama de productos

culturales y opiniones. La concentración de la propiedad de los medios limitaría esta variedad y existen diversos ejemplos de intervención de los Estados Nacionales con el objetivo de fomentar la pluralidad. Básicamente, esta intervención puede darse a través de tres mecanismos. Por un lado, mediante la sanción de leyes que limiten la concentración de la propiedad de empresas culturales. Otra opción ha sido otorgar subsidios para estimular el desarrollo de nuevos emprendimientos y la subsistencia de los existentes. Finalmente, en los últimos años se ha promovido la creación de tribunales de defensa de la competencia a partir de los cuales se han instituido medidas que regulan la conducta de las firmas dominantes para impedir abusos, se ha intentado remediar los comportamientos anticompetitivos y analizar caso a caso las fusiones y adquisiciones de medios, obligando en algunos casos a empresas a desprenderse de parte de sus activos para autorizar una fusión. En general, los tribunales han priorizado el criterio de que lo importante no es el número de propietarios sino las barreras de entrada existentes para que otras empresas puedan operar eficazmente.

Desde nuestra perspectiva, dicha política no ha podido mostrar grandes éxitos. En primer lugar porque los tribunales de competencia nos suelen considerar la especificidad simbólica del sector cultural y se limitan a estudiar el funcionamiento del mercado. Como ha señalado Noam, al menos debería considerarse un nivel diferenciado y específico para el sector de la comunicación (Noam, 2009). En segundo lugar porque esta lógica supone el predominio de los criterios económicos sobre los políticos y el progresivo abandono o limitación de las políticas destinadas a restringir directamente la concentración de los mercados culturales.

En términos generales, si la concentración genera ganancia potencial de eficiencia entonces puede afirmarse que las políticas de propiedad y concentración tienen importantes consecuencias económicas. Por otro lado, el valor de la mercancía cultural es doble, económico y simbólico, por lo tanto es muy difícil abordar el problema del valor del producto de las industrias culturales sin considerar su valor simbólico. La diversidad cultural y el pluralismo informativo constituyen también factores que pueden afectar la calidad y eficiencia de un mercado.

Si la política de propiedad quedara determinada solo por consideraciones económicas, el desafío principal para los reguladores sería evitar potenciales pérdidas de eficiencia, en una industria caracterizada por economías de escala y diversidad con tendencias al oligopolio. De aquí se desprende que la competencia y la eficiencia no pueden constituir los conceptos principales que definan las políticas culturales. Para ello es precisa la intervención del Estado con el objetivo de preservar el pluralismo y la diversidad.

En términos generales, la intervención del Estado Nacional o de los estados supranacionales para resguardar el pluralismo implica comprender la importancia de los aspectos políticos y culturales involucrados en la regulación de la comunicación. La intervención de los poderes públicos resulta una herramienta indispensable para evitar la concentración tanto mediante la regulación y la generación de condiciones para la existencia de medios independientes a los efectos de alcanzar el pluralismo externo, como por la creación de medios públicos que garanticen pluralismo interno. Regular la concentración de la propiedad implica, entonces, promover criterios sociopolíticos sobre los criterios económicos.

Las corrientes neoclásicas consideran que la libre competencia es clave para la economía de mercado, sin la cual no hay “libre empresa”. Esta puede entenderse como “medio” y como “fin” en sí mismo: el modelo liberal de competencia perfecta que busca garantizar la competencia atomística procura evitar la reducción del número de actores en el mercado, mientras que el modelo de competencia imperfecta funcional o practicable (*workable competition*) implica garantizar la competencia no falseada, sin perjuicio de la existencia de monopolios públicos en sectores particulares que buscan garantizar el interés colectivo.

Con el predominio de estas ideas, las políticas de comunicación se han reorientado a partir de la década del '80. Como sostiene Mosco sobre las políticas de comunicación en el periodo neoliberal:

El papel del Estado ha cambiado significativamente. Solía ocupar un papel considerablemente diferente en el proceso de transformación estructural en las industrias de comunicación. La industria era propiedad del Estado o estaba muy

vinculada al Estado a través de la distribución de presupuesto, del conjunto de la política y de la regulación (Mosco, 2009: 287).

En el período de reorientación neoliberal, cuando la intervención del Estado promovió diversos intereses empresariales, las empresas desarrollaron nuevas estructuras de organización que combinaban el poder de disponer de los recursos y la flexibilidad de responder a los mercados cambiantes. Esta transformación sucedió con una activa dirección legal, reguladora y política del Estado. Por ello, desde la perspectiva de la economía política, es preciso enfatizar el análisis de los factores políticos, abogando por una atención al papel constitutivo del Estado en la industria de la comunicación.

Claro que la intervención del Estado debe ser promovida a partir de un interés público que se caracterice por promover el pluralismo y limitar las tendencias económicas a la concentración. Como sostiene el constitucionalista norteamericano Owen Fiss en su interpretación de la primera enmienda de la Constitución de dicho país que consagra la libertad de expresión: la intervención del Estado debe ser positiva para garantizar el derecho a la libertad de expresión, y que el conjunto de la población pueda acceder a ella, y no como se lo ha indicado desde una posición liberal, limitarse a no censurar (Fiss, 1999).

De esta manera, quedan claras dos premisas básicas sobre la intervención estatal en la definición de políticas de comunicación. La primera es que el Estado siempre tiene una activa participación, sea por acción o por omisión, en la definición de las políticas que guían al sector comunicacional. La segunda es que dicha intervención puede ser en beneficio de una comunicación más democrática o de intereses particulares. La definición de la política de comunicación y la regulación de la concentración como problema específico, dependen entonces de la relación de fuerzas que intervengan en su definición.

Desde una perspectiva crítica, la regulación de la comunicación se torna imprescindible porque los beneficios que presenta la concentración de la propiedad son reducidos y sus efectos pueden ser muy negativos. Además de las limitaciones al pluralismo, uno de los problemas añadidos de la concentración es que afecta el flujo constante del movimiento empresarial, lo que dificulta su seguimiento y vigilancia. También es un proceso que puede



restringir la acción profesional del periodista, e implica un problema político, social y cultural que debe encontrar una solución tanto a nivel político como en el ámbito del derecho. Su relevancia jurídica radica tanto en la competencia económica como en el propio funcionamiento de la democracia.

El problema es cómo regular la concentración; cuáles son los mejores instrumentos jurídicos para establecer una normativa “adecuada” para que una sociedad globalizada evite el dominio de unos pocos. Las herramientas pueden ser distintas, tales como la garantía de Defensa de la Competencia, el establecimiento de normas de transparencia que permitan discernir quién es quién en la estructura de propiedad de los medios (De la Quadra-Salcedo, 2000) o bien la imposición de normas claras que impongan límites estrictos a la concentración.

Los problemas que se presentan a los reguladores en relación con la concentración implican tanto la definición de criterios claros como el establecimiento de límites y qué hacer en las situaciones que dichos límites han sido superados. Además, “el nivel de concentración de la propiedad alcanzó en algunos países un nivel tan alto que torna muy difícil introducir nuevas legislaciones. Es muy difícil legislar retroactivamente obligando a las empresas a vender propiedades que ya adquirieron” (Mastrini y Aguerre, 2007: 60). En el escenario de concentración y convergencia actual, la clave radica en la posición dominante, es decir, aquella situación en la cual una empresa consigue implantar su modelo económico e impone condiciones a la competencia.

Pérez Gómez (2002) parte de una definición económica clásica de concentración que luego amplía al tomar de Sanabria (1997) la idea de “dominio de mercado por influencia”, problema que es señalado como el de mayor envergadura. A partir de allí, concibe la concentración como “la acumulación de poder en la acción de informar por crecimiento de patrimonio o acuerdos que pueden alterar la libre concurrencia de bienes y servicios en el mercado de la información”.

Entre las consecuencias de dicho proceso, Pérez Gómez distingue entre las económicas y las que afectan el pluralismo informativo. A nivel económico, Pérez Gómez señala que la

concentración puede resultar beneficiosa para reducir costos y negativa al afectar la libre competencia si se generan posiciones dominantes.<sup>48</sup> Por el lado del pluralismo informativo, la concentración se destaca como positiva cuando evita la desaparición de medios con problemas económicos y se considera negativa cuando conduce a la imposición de criterios a partir de posiciones dominantes.

Para Pérez Gómez estos son los elementos jurídicos que justifican el control de la concentración de medios: el pluralismo informativo y la libre competencia. Si bien en los textos jurídicos más antiguos estos principios no están presentes, sí son reconocidos en diversas constituciones nacionales y por la Unión Europea, que obligan al legislador a respetarlos y protegerlos (Pérez Gómez, 2002).

Un ejemplo de cómo se conciben las obligaciones de protección del pluralismo informativo puede ser apreciado en el trabajo del Comité de Expertos en Concentraciones de Medios de Comunicación y Pluralismo (MM-CM) del Consejo de Europa. Este organismo promueve la diversidad de la oferta de los medios de comunicación, reflejada tanto en la existencia de medios independientes y autónomos (*pluralismo externo*), como en la diversidad de contenidos dentro de un determinado medio (*pluralismo interno*) en lo que respecta a la función de los contenidos (informar-educar-entretener), temas abordados, puntos de vista con que se tratan dichos temas, grupos sociales que se expresan y segmentos de audiencia a los que se dirigen.

Ninguno de estos conceptos está expresamente reconocido en los países de la Unión Europea (UE) porque sus constituciones son previas al desarrollo de la concentración. En los tribunales constitucionales europeos no fue tan claro el reconocimiento al principio de libre competencia como el otorgado al del pluralismo informativo, que ha sido reconocido más en los papeles jurídicos que en la práctica o en las legislaciones. De acuerdo a Pérez Gómez,

---

<sup>48</sup> Por posición dominante se entiende la situación en la que una empresa tiene la posibilidad de desarrollar un comportamiento relativamente independiente que le permite actuar en el mercado sin tener en cuenta a los proveedores, clientes o competidores, en incluso con acciones que afectan a alguno de estos actores, en tanto que competidores directos o indirectos.

Los poderes públicos están obligados a controlar las operaciones de concentración de medios de comunicación y a prohibir aquellas concentraciones a través de las cuales determinadas empresas pueden llegar a acumular un poder excesivo en un determinado mercado, si ello pone en peligro la competencia en dicho mercado (Pérez Gómez, 2002: 41).

Para este autor, dicha capacidad del poder público debe situarse en el marco del conjunto de la normativa de defensa de la competencia. Entre los tipos de prácticas empresarias que pueden dar lugar a una restricción indebida de la libre competencia en el mercado de medios de comunicación, se destacan: los acuerdos anticompetitivos, el abuso por parte de las empresas de una posición dominante en el mercado (que puede consistir en impedir el acceso al mercado de otra empresa o imponer condiciones discriminatorias o abusivas a determinados operadores), las ayudas públicas usadas indebidamente o las operaciones de concentración que refuercen posiciones dominantes y obstaculicen la libre competencia.

Las normas específicas sobre concentración buscan salvaguardar el pluralismo y el derecho de la competencia, que son complementarios, en alguna medida, pero la coincidencia de intereses tiene sus límites. Desde el punto de vista de la Defensa de la Competencia, las posiciones dominantes son admisibles siempre que en el mercado exista competencia efectiva. Y esto, desde la perspectiva del pluralismo, es inadmisibile. Aunque encuentran notables coincidencias en la práctica, sus objetivos son distintos: mientras que uno busca garantizar el mercado, el otro pretende evitar la influencia en la opinión pública. Deben definir parámetros, tales como: definición de “concentración”, del “mercado relevante”, del criterio para medir, de los límites (excesivos), del quién y cómo controla y de las medidas sancionatorias.

Como se ha visto, la “defensa de la competencia” es uno de los criterios de control más usado en los últimos años. Desde el Consejo de Europa se reconoce la concentración como problema desde 1975, cuando una resolución pidió a los Estados que colaborasen para evitar la desaparición de medios gráficos. En 1982 se expresó en pos de garantizar la variedad para buscar el pluralismo y desde 1989 funciona el CC-CM, que analiza el desarrollo y el impacto en pluralismo cultural-político y propone medidas para controlar los

*gateways* y promocionar pluralismo informativo. Para esto ha recomendado establecer límites a la propiedad de medios (por control de audiencia, suministro de programación, y totalidad de recursos económicos), promover la responsabilidad editorial y garantizar la existencia de medios públicos con participación ciudadana. El control debe ser promovido mediante leyes específicas o vía defensa de la competencia. En el Convenio Europeo de DDHH, el art. 10 sobre la libre expresión busca salvaguardar al pluralismo, aunque sin decir nada concreto sobre concentración, y expresa que es un deber del Estado garantizarlo. Constituye una promoción general del pluralismo que ha implicado bajos niveles de compromiso por parte de los países.

Los países pertenecientes a la Unión Europea han generado normas de derecho a la competencia que incluyen sistemas de control de concentraciones empresariales, a las que definen como prácticas de adquisición del control de otra empresa o de fusiones a partir de las cuales una empresa se integra a otra (*joint venture*) o pasa a dominarla. Existen dos tipos de control:

- Controlar las operaciones que alcancen determinados umbrales económicos por volumen de negocios, en las que solo se prohíbe la posición dominante (por ejemplo, Alemania e Italia)
- Un control similar al anterior, pero que agrega al análisis del volumen de negocio los porcentajes de cuotas de mercado (Gran Bretaña, Francia y España)

Para el control de la concentración resulta clave el rol de los organismos de defensa de la competencia y los marcos regulatorios. Cuando no se indican niveles precisos, ni efectos anticompetitivos concretos, ni criterios técnicos para delimitar mercados estratégicos, el control de la concentración resulta complejo. Y en el sistema de medios se suma un problema más grave que el económico: el político. Resulta estratégicamente importante el diseño claro de normas específicas para la libre competencia en el sector de medios porque éstas (acuerdos anticompetitivos y abusos de posición dominante) son aplicadas por autoridades nacionales de la competencia. Como ya ha sido señalado, los tribunales de defensa de la competencia se han mostrado poco eficaces para limitar la concentración de

la propiedad de los medios y garantizar el pluralismo porque su concepción suele ser eminentemente económica, incluso estableciendo criterios especiales para el mercado comunicacional, con menor permisividad para la fusión de empresas que en otros mercados.

En Estados Unidos, la regulación de la concentración de los medios de comunicación fue considerada tempranamente. En 1949, se estableció la *Fairness doctrine*, que estableció que los medios debían ofrecer iguales oportunidades a todos los candidatos en los períodos electorales, como forma de evitar que la discriminación en el trato a determinados partidos. Esta Ley fue derogada en 1987. En 1972 se establecieron reglas de *must carry* que obliga a los sistemas de cable a incluir todas las señales locales. Los límites a la concentración se fueron incrementando con el correr de los años: Si en 1953 existía la regla del 7-7-7: siete AM, siete FM y siete estaciones de televisión a nivel nacional, en 1992 se elevaron los límites hasta 30-30-12, aunque ningún operador puede superar el 25% potencial de un determinado mercado. Finalmente, la *Telecommunications Act* de 1996, eliminó los límites cuantitativos, se restringió la posesión de más de ocho estaciones en un mismo mercado y se estableció un techo del 35% de la audiencia potencial. Finalmente, si bien durante muchos años estuvo prohibida la propiedad cruzada entre radio y televisión, esto fue permitido en 1989 en los principales 25 mercados del país. Sí se mantiene la prohibición de propiedad cruzada entre radiodifusión y diarios impresos. Las limitaciones específicas para el mercado del cable fueron removidas por la *Telecommunications Act* de 1996. En 2003, la FCC promovió un mayor relajamiento de las normas anticoncentración que fue impugnado y rechazado en instancias judiciales.

Una situación que debe considerarse especialmente en Estados Unidos es que las políticas establecidas por la FCC no suelen tener fuerza de ley y, por lo tanto, el proceso de modificación o directamente su anulación suele ser medianamente sencillo. Esto fue aprovechado, como se acaba de describir, por los gobiernos que han promovido mayores niveles de concentración en los mercados comunicacionales.

La regulación de la comunicación ha quedado sostenida por la *Telecommunications Act* de 1996 que establece un esquema regulatorio pro competitivo, la implementación de políticas desregulatorias para acelerar la rápida expansión de las tecnologías de la información y la comunicación y de los servicios del sector privado, a través de la apertura de todos los mercados de telecomunicaciones a la competencia. La Ley determinó la revisión bianual de las normas, atribuyendo a la FCC la posibilidad de modificar o eliminar aquellas que ya no respondan al “interés público”. Como señala Miguel de Bustos, hasta la Ley de Telecomunicaciones

(...) se suponía que las reglas propuestas por la FCC eran correctas. A partir de esa fecha se establece la necesidad de revisión bianual de las normas e incumbe a la FCC demostrar que lo son. Estas revisiones dan lugar a que los Tribunales recojan las argumentaciones de los demandantes y que paralicen las nuevas reglas o demanden mayor justificación mediante presentación de evidencias (...) es un mecanismo perverso en tanto los Tribunales demandan cambios y colocan a la FCC en una continua búsqueda de evidencias” (Bustos, 2006:2).

La modificación regulatoria del '96 ha supuesto una redefinición constante de los límites del interés público. A partir del análisis de las revisiones normativas de la FCC en 2002 y 2006, se plantea que los objetivos de las políticas públicas son la competencia, la diversidad y el localismo. Sin embargo, el andamiaje jurídico en materia de comunicaciones está sujeto a una constante búsqueda de evidencias que demuestren que la concentración no es “tan” nociva, lo genera una carrera de litigios judiciales. No obstante, cada vez más, el interés público se relaciona con los intereses de los actores corporativos.

En América latina, las limitaciones a la concentración no han tenido importancia significativa. Se destaca la prohibición de la entrada de las empresas telefónicas en el sector de los medios de comunicación en Argentina y México, que procura ser franqueada por las empresas Telefónica y Telmex. Si bien este proceso escapa a los alcances de esta tesis, resulta uno de los ejemplos más interesantes para el análisis ya que condensa problemas derivados de la globalización y la convergencia, así como expresa la lucha entre grandes grupos de base nacional y empresas transnacionales.

Otro ejemplo significativo está marcado por la sanción en octubre de 2009 de la ley argentina de Servicios de Comunicación Audiovisual (26522/09). Inspirada en principios como el derecho a la comunicación, la Ley establece por primera vez un marco regulatorio en el que se destacan las políticas anticoncentración.

La ley 26522/09 establece límites a esta concentración económica en los servicios de radio AM y FM, televisión abierta y televisión paga, limitando la cantidad de licencias por grupo, restringiendo el acceso al espectro y regulando las redes y la emisión de contenidos. La ley contempla que los servicios de comunicación audiovisual sean operados por tres tipos de prestadores: personas de derecho público estatal (incluye también al episcopado y los pueblos originarios), privados con fines de lucro y privados sin fines de lucro. Entre las condiciones de admisibilidad que fija la Ley para los privados (artículos 24 y 25) hay algunas que expresamente buscan evitar la concentración de mercado. En el caso de las personas físicas, se aclara que no debe ser director, administrador, ni poseer más del 10 por ciento de las acciones de un operador de servicio público. En lo que respecta a las compañías sin fines de lucro, sus directivos y consejeros no deben tener vínculos directos o indirectos con empresas privadas de radiodifusión o telecomunicaciones, para lo cual deben acreditar el origen de los fondos invertidos.

La ley establece dos niveles de límites a la concentración de licencias. En el plano nacional, se autorizan hasta 10 licencias<sup>49</sup> cuando se trata de servicios de radio, televisión abierta y televisión paga con uso del espectro radioeléctrico. A los que ofertan servicios de televisión satelital se les permite tener una licencia nacional y se los excluye de cualquier otro tipo de licencias, mientras que para los que ofrecen televisión por cable, el límite es de 24 licencias, dejándose aclarado en la Ley que la autoridad de aplicación determinará sus alcances territoriales y de población. Además, se aclara que la multiplicidad de licencias, a nivel nacional y para todos los servicios, en ningún caso podrá implicar la posibilidad de llegar a más del 35 por ciento del total nacional de habitantes o de abonados a la televisión paga. A

---

<sup>49</sup> Es importante recordar que en Argentina las licencias son de carácter local y solo el Estado detenta una licencia de alcance nacional. Por lo tanto, el límite de diez licencias es importante.

nivel local, se puso un límite de tres licencias, con los siguientes límites a la propiedad cruzada: quien tiene una licencia para televisión abierta puede tener a su vez una AM y una FM pero no puede ofrecer televisión por suscripción, y quien ofrece televisión por suscripción puede tener una AM y una FM, pero no puede ofertar televisión abierta (artículo 45).

La ley también limita la formación de redes de radio y televisión ya que, si bien autoriza su formación específica, también indica que la emisora adherida a una red no puede cubrir la programación de la cadena más del 30% de sus emisiones diarias. Además, debe contar con un servicio de noticias local en horario central y mantener el 100% ciento de los derechos de contratación sobre la publicidad emitida.

La regulación de contenidos establece que las radios privadas deben emitir por día un 70% de la programación nacional, un 30% de música nacional (de la cual un 50% debe ser independiente) y un 50% de información propia, incluyendo noticieros. En el caso de la televisión abierta, el mínimo de producción nacional requerido es del 60%, la producción propia del 30% (incluyendo informativos locales) y además se exige un 30% de producción local independiente para las ciudades de más de 1,5 millón de habitantes. A la televisión paga se le exige una señal de producción local propia por cada licencia.

Las reservas del espectro radioeléctrico también buscan ponerle límites a la concentración. En el artículo 89 se afirma que al momento de elaborar el Plan Técnico de Frecuencias, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) deberá reservar espectro para el cumplimiento de los objetivos de Radio Televisión Argentina (RTA)<sup>50</sup> y sus repetidoras. Además, a cada provincia se le otorga frecuencia para una AM, una FM y un canal de televisión abierta y sus repetidoras. A los municipios les corresponde una frecuencia para FM y a las universidades nacionales una frecuencia para televisión abierta y otra para emisoras de radiodifusión sonora en el área de su sede central. Por último, a los pueblos originarios también se les reserva frecuencia para AM, FM y televisión abierta, y a

---

<sup>50</sup> RTA es la emisora de propiedad estatal argentina, conformada por Canal 7 de Televisión, Radio Nacional y Radio Argentina al Exterior.



las organizaciones sin fines de lucro el 33% del espectro, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestre, en todas las áreas de cobertura.

Como se puede apreciar, esta regulación aborda el problema de la concentración desde diversos ángulos. Constituye un ejemplo de cómo regular la concentración de la propiedad de los medios considerando tanto la propiedad, la distribución del mercado, la participación de las organizaciones sin fines de lucro y la producción de contenidos. Ha despertado tanto rechazo en las cámaras de propietarios de medios nacionales y regionales, como entusiasmo en las organizaciones de la sociedad civil.

Luego de considerar algunos casos significativos en materia de regulación de la concentración es preciso recordar que para configurar un sistema de medios que garantice el pluralismo es importante generar regulaciones y acciones del Estado que puedan contribuir al control eficaz de la concentración. Se destacan las siguientes medidas básicas:

Normas de transparencia: el Estado debe establecer la exigencia de hacer públicos los modos de funcionamiento, composición del capital, acuerdos de cooperación firmados por los diferentes medios. Las normas de este tipo son generalistas, similares y presentes en muchos países. Un elemento clave es la existencia de registros públicos obligatorios para las empresas. Las sanciones por infracción deben ser severas, establecidas en el derecho penal e ir desde multas hasta la posibilidad de caducidad de las licencias. El principal problema no es de tipo normativo sino de aplicación práctica, la carencia de medios en la autoridad de aplicación o (peor) de voluntad política (para regular, por ejemplo, el uso de testaferros).

Normas limitativas: el Estado puede imponer restricciones a la cantidad de medios que puede poseer una misma persona o grupo. Estos límites pueden variar según el tipo de medio y el tamaño del mercado. En el sector de la prensa se puede regular la cantidad de cabeceras en determinado territorio (nacional-regional) y el índice de difusión. El sector televisivo, como es un mercado con tendencias oligopólicas, suele tener más legislación al respecto, que aborda temas como la influencia dominante en la opinión pública, la distribución del capital, el número de canales o las audiencias máximas permitidas. En el mercado radiofónico se puede limitar la audiencia potencial que se permite alcanzar a un

mismo grupo. También es habitual encontrar regulaciones que restringen la conformación de grupos multimedia, limitando la propiedad cruzada (*cross-ownership*) que puede tener profunda influencia en el pluralismo informativo.

También pueden considerarse normas específicas las conocidas como *must carry* y *must offer*. La regla de *must carry* obliga a los propietarios de cable a distribuir todos los canales disponibles, tanto comerciales como públicos, en una determinada área de cobertura, mientras que la de *must offer* implica la obligación de las empresas de televisión abierta de ofrecer sus contenidos de manera no discriminatoria a los operadores de TV paga. Estas reglas son fundamentales para evitar los abusos de posición dominante por parte de operadores que estén presentes en ambos mercados. A modo de ejemplo se destaca cómo la carencia de estas normas ha facilitado la concentración del mercado del cable y la televisión abierta en México. La empresa Televisa, dueña del principal sistema de cable, no distribuye en su sistema pago la señal de su principal competidora en televisión abierta, TV Azteca.

Finalmente, otra manera de promover el pluralismo a través de políticas públicas se da de manera indirecta. La existencia de medios de servicio público o de propiedad estatal que no guían su programación por criterios comerciales, suelen promover el pluralismo interno y externo. Si bien hay notorias excepciones a la regla (la RAI en la era Berlusconi), en términos generales las televisiones públicas presentan mayor diversidad ideológica y temática que las empresas comerciales. A nivel externo, su programación puede aportar lógicas complementarias a la de las estaciones privadas. Otra opción de política pública que estimula la diversidad es fomentar o subsidiar la existencia de medios comunitarios y sociales, contribuyendo a que los mismos superen las restricciones económicas que suelen limitar su funcionamiento.

Pérez Gómez propone que el control de la concentración se realice directamente sobre los niveles de audiencia implicados dado que

(...) el criterio de los recursos económicos parece menos apropiado que el de audiencia, ya que la relación entre 'audiencia' e 'influencia en la opinión pública' es más

directa que la relación entre el 'control de los recursos económicos del sector' y la 'influencia en la opinión pública (Pérez Gómez, 2002: 55).

Con respecto a la determinación de la persona que domina los medios, se reconocen dos sistemas para establecer el sujeto físico y jurídico al cual imputarle el control:

- i. Control de capital: controla directa o indirectamente la mayor parte del capital o del derecho a voto. Hay otras maneras indirectas como las acciones de difusión de programación producida por una misma empresa y emitidas por una misma señal.
- ii. Control de contenidos: al mismo sistema se agrega el análisis sobre la capacidad de ejercer posición dominante por otras vías, tales como el control del voto por empresas afectadas, financiación de inversiones y créditos de las empresas, capacidad decisoria sobre el personal, control de contratos y distribución-recepción de programas (acceso condicional). Además, da cuenta de dominio por provisión de programas o por relaciones contractuales de gestión y de dominio de programación en *prime time*.

A partir de lo expuesto hasta aquí, podemos precisar que la concentración implica un fenómeno de importancia económica y de enorme trascendencia política y social. Es una tendencia creciente en los últimos años, por varias razones, entre las cuales se pueden destacar tres:

- Liberalización del sector de las telecomunicaciones
- Globalización de los mercados (unión monetaria en Europa, tendencia general de la economía)
- Convergencia de sistemas de radiodifusión, telecomunicaciones e informática

Este complejo proceso ha permitido el ingreso de nuevos actores económicos (capitales financieros y de servicios) que basan su introducción al mercado en la política de adquisiciones, elemento que sostiene el proceso de concentración.

Entre las formas de intervención destinadas a garantizar el pluralismo, la actuación del Estado resulta decisiva para limitar las tendencias económicas propias del sector comunicacional que promueven altos niveles de concentración. La intervención del Estado

debe alcanzar un balance que estimule, por un lado, la diversidad y, al mismo tiempo, que garantice la sustentabilidad económica de los medios de comunicación. De lo contrario, a mediano plazo el mercado se concentrará por la desaparición de los medios que no alcancen un equilibrio en sus ingresos.

#### **4.10 La concentración de los medios de comunicación en América Latina**

En América Latina, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación alcanzó niveles notablemente altos desde los orígenes del sistema de medios. Contribuyó a ello la inacción o complicidad del Estado en materia de políticas de comunicación, por un lado, y la dificultad para alcanzar economías de escala y la inestabilidad económica en gran parte de los mercados de medios por otro. En general, los medios de comunicación latinoamericanos han dependido de que los gobiernos o bien no los asfixiaran, o bien los respaldaran económicamente a cambio de un tácito apoyo político.

La conjunción de ambos factores ha generado altos niveles de concentración de la propiedad de los medios, que fue tempranamente advertida y cuestionada por diversos trabajos académicos. Recientemente, Enrique Bustamante y Juan Carlos Miguel han sintetizado las principales características del sector en América Latina.

En términos de la estructura general de los sectores de las industrias culturales, las conclusiones parecen estar claras: la concentración en los países latinoamericanos, beneficiada y catalizada por las interferencias políticas, en ausencia de contrapesos públicos a esas interferencias, ha conformado una estructura que plantea serios interrogantes en términos de pluralismo político en sus respectivos países, en momentos en que los políticos han mostrado una prepotencia insoportable (Bustamante y Miguel, 2005).

Como antecedente del caso argentino, resulta significativo reconstruir la historia de la concentración de los medios de comunicación en América Latina. Para ello, una posibilidad es estudiar cómo muy pocas corporaciones de medios han ocupado un lugar central en la definición de sus principales políticas. La historia económica y política del audiovisual

latinoamericano puede sintetizarse a partir de un reducido grupo de empresas concentradas que ejemplifican el desarrollo del conjunto de las industrias.

Estudiar la estructura de propiedad de los medios en América Latina constituye un desafío en varios sentidos. En primer lugar, porque no resulta arriesgado señalar que la región presenta uno de los índices de concentración de propiedad de medios más altos del planeta.<sup>51</sup> En segundo lugar porque, a diferencia de otras regiones, en general los estados carecen de estadísticas confiables y las empresas de medios no brindan información sobre sí mismas.<sup>52</sup> Finalmente, si bien son numerosos los trabajos que han abordado la cuestión de la propiedad de los medios desde hace más de 40 años, en general se trata de trabajos que tienen una dimensión nacional o una sumatoria de capítulos nacionales, que no siempre presentan una metodología de investigación común.<sup>53</sup>

Una forma de reconstruir la historia de la concentración en América Latina es analizar la transformación de los grandes grupos de comunicación de la región de empresas familiares (en las décadas de 1950 y 1960) a grandes conglomerados (desde los últimos años del siglo XX), cuya lógica de acumulación se basa no tanto en el poder político como antaño, sino en el ejercicio de posiciones dominantes en los mercados. Para ello resulta propicio estudiar las estrategias de los cuatro mayores grupos de medios en la región: Globo (Brasil), Televisa (México), Clarín (Argentina), y Cisneros (Venezuela).

En América Latina, tempranamente se advirtieron los problemas generados por una excesiva concentración de la propiedad de los medios. Ya en los años sesenta los estudios

---

<sup>51</sup> Al menos, de acuerdo al índice de concentración CR4 que se ha empleado en investigaciones previas, que indican que las cuatro primeras empresas dominan en promedio cerca del 80% de los mercados (Becerra y Mastrini, 2009; Mastrini y Becerra, 2006).

<sup>52</sup> Una consecuencia del proceso de conglomeración de los medios de comunicación fue la obligación de las empresas que cotizan en bolsa de brindar más información sobre sus estados financieros. En los últimos años se cuenta con mejores datos sobre el estado económico de los medios, aunque solo de los grandes grupos que participan del mercado de valores.

<sup>53</sup> A los clásicos trabajos de la década del '70 ((Muraro, 1974b), se pueden agregar trabajos publicados en inglés en los últimos años como los de Elizabeth Fox y Silvio Waisbord, y John Sinclair (Fox y Waisbord, 2002; Sinclair, 1999), los citados de Mastrini y Becerra o los trabajos de Trejo Delarbre (2010), entre otros.

de sociopolítica de la comunicación definieron dos dimensiones de la concentración: geográfica y económica (Mattelart, 1974; Pasquali, 1963). El concepto de concentración geográfica fue utilizado para hacer referencia a la centralización de la producción, distribución y consumo cultural en las grandes urbes. Amplias regiones de los distintos países latinoamericanos quedaron, y en determinados casos aún quedan, fuera del alcance de estaciones de radio y televisión, así como de los circuitos cinematográficos. Por otro lado, a partir de la noción de concentración económica se procuró describir el complejo entramado de relaciones entre el poder político, el poder económico y los propietarios de los medios. Numerosos estudios de las décadas del '60 y '70, como los citados de Pasquali y Matterlart observaban cómo los sectores hegemónicos se encontraban entre los accionistas de los medios de comunicación (Muraro, 1974b). Si la prensa se había vinculado ya en el siglo XIX con los sectores oligárquicos y en muchos casos expresaba sus puntos de vista y contradicciones, la difusión masiva de la radio y la televisión fue contemporánea a la irrupción de proyectos modernizadores. Un cierto determinismo tecnológico impulsó el desarrollo de los nuevos medios con el convencimiento de que estos constituirían un factor modernizador en forma independiente de las estructuras sociales, culturales y económicas. En algunos países, una incipiente burguesía industrial estimuló la difusión de la radio y la televisión. Igualmente, la propiedad de los medios de comunicación en manos de los grupos hegemónicos dificultaba la aparición en los medios de voces que cuestionaran las estructuras sociales vigentes. Un fenómeno paralelo al de la concentración de la propiedad estuvo constituido por la fuerte influencia de la producción cultural extranjera, especialmente la que provenía de Estados Unidos. Los estudios críticos de la época caracterizaron la situación con dos palabras: concentración y dependencia (Beltrán y Fox, 1980).

Ya desde los '60, grupos como Televisa y Globo iniciaban el dominio de sus mercados nacionales. En la actualidad, grupos como Televisa, Cisneros, Globo y Clarín dominan el mercado regional, y su comportamiento tiene una lógica semejante a la que observan los principales actores corporativos a escala global: son grupos multimedia con ramificaciones a otras actividades comunicacionales (centralmente: telecomunicaciones, informática e

industria gráfica) pero también a otras ramas de la industria y el comercio. Asimismo, estos grandes grupos regionales tienen negocios cruzados entre sí (como en el caso de la televisión en el mercado hispanoparlante de Estados Unidos o la televisión satelital), a la vez que tejen y destejen alianzas internacionales con los actores de mayor peso en el mercado planetario. El comportamiento de estos grupos emerge de la inversión de una lógica fundamental que dio identidad a las industrias de la información y la comunicación: su diversificación en distintas escalas de la cadena de valor, producto de la convergencia de actividades informacionales; se presenta como una superación de las convencionales divergencias que protagonizaban estas actividades y que, en algunos casos, son centenarias (Becerra, 2000).

La concentración es un atributo inherente al funcionamiento del mercado libre, independientemente de la actividad económica de la que se trate, y en el ámbito concreto de la información y la comunicación solo los países con una fuerte tradición en defensa de los derechos de los usuarios y con un marco de servicio público atenúan el hecho que el mercado quede en pocas manos. Pero ello, justamente, se contradice con la consigna fundamentalista de la "mano invisible" que se extendió en América Latina durante los años '80 y '90.

Esta evolución de los mercados de la información y la comunicación, sobresaliente en los '90 encuentra un elemento causal inmediato en la década anterior, con la multiplicación de canales y emisoras audiovisuales y la aparición de actividades novedosas (como Internet), productos del salto tecnológico que permitió superar los límites del espacio hertziano. La necesidad de ocupar nuevos eslabones de la cadena de valorización y de no perder posiciones en el mercado mundial generó una intensa realización de fusiones, alianzas, adquisiciones y emprendimientos conjuntos.

En las últimas dos décadas del siglo XX y casi en concierto, los países latinoamericanos liberalizaron, desregularon y privatizaron las principales áreas informacionales, incorporaron capitales externos cuya progresiva inserción fue marcando el fin de la gestión

artesanal de las comunicaciones, permitió el cruce de capitales de una industria a otra y profundizó la erosión de la intervención estatal en el control de estas actividades.

Los países latinoamericanos más ricos (Brasil, México y Argentina, en este orden) presentan rasgos y tendencias similares y tres de los cuatro actores multimedia más poderosos de América Latina (O Globo, Televisa y Clarín) tienen su sede en estas potencias regionales. Estos grupos presentan una extensión cuasi continental y estrechos vínculos con los grupos dominantes en el concierto mundial.

Si se advierte la profusa inserción de los grupos dominantes globales en los países latinoamericanos en asociación con los grupos más fuertes de la región, se concluirá que es parcial la apreciación de lo nacional como contracara o como valla de contención a lo global, al menos en los mercados de América Latina. Por el contrario, las alianzas entre grupos locales o regionales y grupos globales se revelan como mutuamente beneficiosas. Para los grupos locales o regionales, las alianzas implican fortalecer su capacidad de acción, incorporar tecnología, contenidos y mejorar en lo inmediato su capacidad financiera. Para los grupos globales, una alianza significa reducir el riesgo de inversión explotando la inserción de los grupos locales y regionales en mercados que, de otro modo, ellos desconocerían, así como aprovechar los contactos y la influencia política que los grupos locales y regionales han desarrollado históricamente en su contexto. Eso no quiere decir que no haya contradicciones entre los grupos nacionales y los globales, como ya se ha apuntado en el caso de las empresas telefónicas.

Si en la década del '60 los grupos de comunicación aprovecharon sus vínculos políticos y sus relaciones con el capital extranjero para adquirir una dimensión nacional, concentrada e integrada, en los '90 su lógica de adaptación a la nueva dimensión globalizada de la economía mundial va a sustentarse en el aprovechamiento de su solidez en los mercados nacionales de base para encarar una expansión diversificada y regional.

En efecto, los grandes grupos latinoamericanos conservan el dominio sobre sus mercados originales, principalmente la producción y distribución de los servicios mediáticos tradicionales (prensa, radiodifusión abierta y gráfica). En comparación con la década del '60



la participación del capital extranjero en la radiodifusión hertziana es relativamente baja. Sin embargo, sí se han desarrollado importantes alianzas y acuerdos comerciales entre los grupos latinoamericanos y grupos transnacionales a los efectos de promover el desarrollo de nuevos servicios informacionales. La desregulación, las privatizaciones y la desnacionalización de la economía (incluyendo el permiso para la inversión extranjera en medios de comunicación) se realizaron siguiendo las necesidades del mercado. Aparecieron, entonces, las contradicciones de tomar partido por uno u otro grupo oligopólico, pero las regulaciones fueron siempre invariablemente orientadas a favorecer el proceso de valorización de los capitales. En este contexto, los grandes grupos regionales pudieron aprovechar su ventaja estratégica. En aquellos países latinoamericanos donde la estructura de medios no presentaba una dimensión tal como para establecer alianzas con los grupos transnacionales, la penetración del capital extranjero en la propiedad de los medios fue mucho mayor.

Finalmente, hay que considerar una situación novedosa en varios países de América Latina en la primera década del siglo XXI: el sector político ha asumido una posición regulatoria más restrictiva en relación a los procesos de concentración y, por lo tanto, más conflictiva con los grandes grupos de comunicación. Ello se debe en gran medida a la emergencia de gobiernos de izquierda, centroizquierda o de impronta populista en muchos países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, y Uruguay) que han demostrado interés en establecer nuevos marcos regulatorios de los medios (De Moraes, 2011).

Los grandes grupos de comunicación de la región se están reacomodando al nuevo entorno. Internamente están completando el proceso de transformación que implicó pasar de empresas familiares a estructuras multimediáticas /conglomerates. Algunos de estos grupos aprovecharon la globalización diversificando sus intereses en otros países (fundamentalmente Televisa, Cisneros y Globo). Por otro lado, los grupos deben responder a los desafíos planteados tanto desde los sectores políticos que procuran redefinir el marco regulatorio, como desde las estrategias corporativas de las empresas

telefónicas que se han tornado una competencia real a partir de la convergencia tecnológica y la integración de servicios (como el *triple play*). En este sentido, los grandes grupos multimedia de América Latina enfrentan tanto los desafíos que plantea un régimen regulatorio global emergente utilizando su gran capacidad de influencia sobre los gobiernos nacionales para frenar el avance de los grupos foráneos, a la par que en el plano local sufren las contradicciones que surgen por el cambio del carácter de la intervención estatal de los gobiernos progresistas.

#### **4.10.1 La concentración actual de los medios en el Cono Sur**

A continuación se presentan algunos resultados relevantes de datos correspondientes al análisis de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en la región. Los mismos han sido obtenidos a lo largo de la investigación iniciada en 2003 con una metodología basada en el índice de concentración (CR4) aplicada al conjunto de los mercados vinculados a la comunicación, desde la prensa hasta las telecomunicaciones, en los países de América Latina (Becerra y Mastrini, 2009).

Dicha investigación ha tomado muestras del estado de la concentración de los medios en los años 2000, 2004 y 2008 con el objetivo de trazar una tendencia de su evolución en la primera década del siglo XXI. A modo de ejemplo, se presentan los datos de los países del cono sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

A modo de ejemplo, se presentan los datos correspondientes a tres mercados: la prensa diaria, la televisión y la telefonía móvil. De esta forma se muestran ejemplos del sector de la edición, del audiovisual y de las telecomunicaciones.

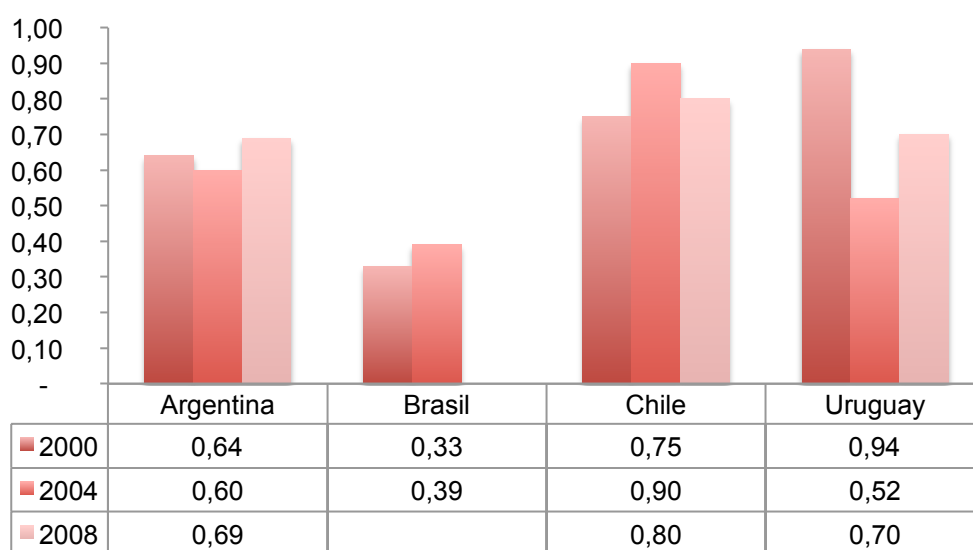
Los niveles de concentración en el mercado de la prensa escrita son variables según los países. Mientras que en Brasil los ingresos sumados de los cuatro mayores diarios no alcanzan al 40% del total,<sup>54</sup> en la Argentina superan el 60%, y en Chile y Uruguay exhiben indicadores aún más altos. Los datos aquí presentados tienden a confirmar trabajos

---

<sup>54</sup> Lamentablemente, no ha sido posible obtener datos de la facturación de los diarios en Brasil durante el año 2008.

anteriores donde se vinculó la diversidad en el mercado editorial con el tamaño del mercado. Solo con un volumen de lectores alto pueden alcanzarse las economías de escala que precisa un periódico para subsistir económicamente. Cabe recordar que la población brasileña triplica a la sumatoria de los habitantes de Argentina, Chile y Uruguay.

*Cuadro 3. Concentración en el mercado de diarios (CR4)*

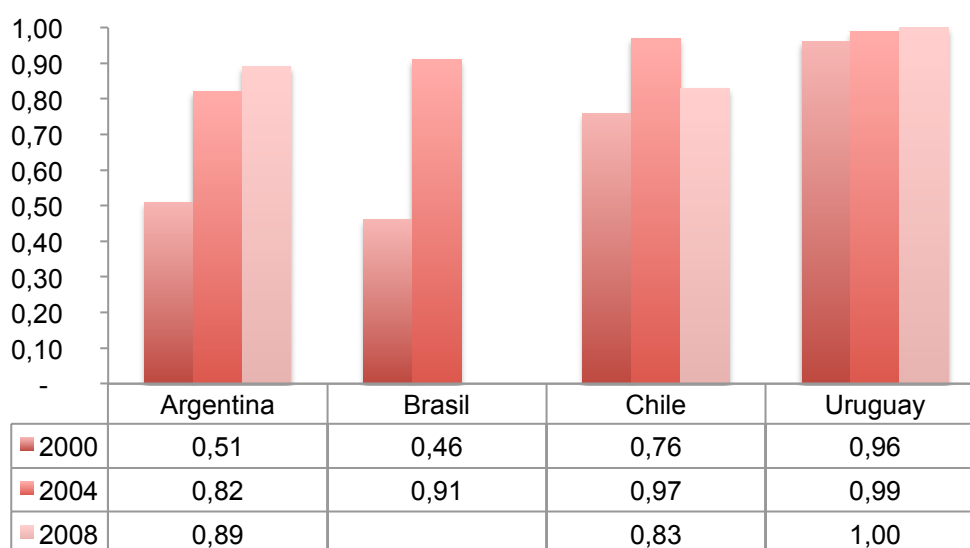


*Datos en millones de dólares. Fuente: elaboración propia*

De acuerdo a los datos del cuadro 4, el mercado televisivo es de carácter oligopólico. En todos los países del Cono Sur, los cuatro canales más grandes controlan al menos el 50% del total de los ingresos del sector. De esta forma, se puede afirmar que se registran niveles de concentración muy altos. También en este caso se observa que en Brasil el índice de concentración es menor al de sus vecinos. Es importante destacar que, si bien varía notablemente la cantidad de licencias existentes en los distintos países (más de 300 en Brasil, menos de 50 en Argentina), los niveles de concentración son elevados en ambos casos. Esto indicaría que quienes logran obtener posiciones dominantes a nivel de audiencia, logran acaparar la parte más significativa del mercado. A diferencia del sector de

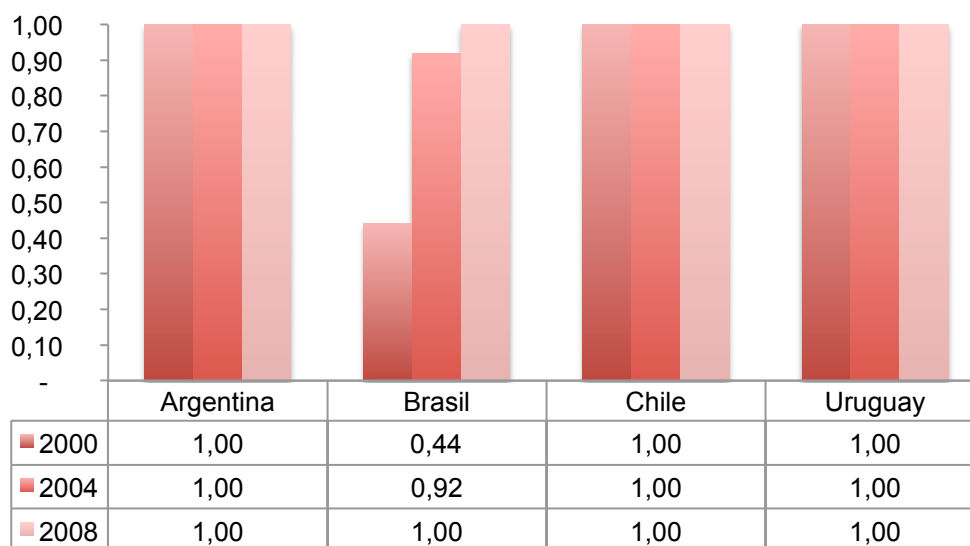
la prensa escrita, los datos obtenidos permiten establecer una tendencia a un incremento paulatino en los niveles de concentración del mercado televisivo en el Cono Sur.

*Cuadro 4. Concentración en el mercado de televisivo (CR4)*



*Datos en millones de dólares. Fuente: elaboración propia*

El mercado de la telefonía móvil es el más concentrado. En todos los países del Cono Sur, el CR4 alcanza el máximo nivel posible. De hecho, resulta curioso observar que las políticas de liberalización que implicaron dismantelar los monopolios públicos de telecomunicaciones que existieron hasta la década del '90, en pocos años convirtieron al mercado en un fuerte oligopolio (en algunos casos, duopolio), pero de carácter privado. Incluso un mercado de telefonía móvil que nació en un entorno de regulación llamada "competitiva", no permitía la existencia de más de cuatro operadores. Esta situación se presenta también en Brasil que, a principios de siglo, mostraba un indicador de menor concentración; la tendencia a la retracción de competidores se ha impuesto. Sobre la evolución del proceso de concentración, no existe un criterio único, más allá de una cierta estabilidad en los niveles de concentración.

*Cuadro 5. Concentración en el mercado de telefonía móvil (CR4)**Datos en millones de dólares. Fuente: elaboración propia*

Los datos obtenidos de la concentración en el Cono Sur son mucho más altos que los resultados de la investigación de Eli Noam para el mercado norteamericano, aunque coinciden en las tendencias principales: los mercados de medios presentan un nivel de concentración más bajo que los de telecomunicaciones, pero con tendencia a igualarlos (Noam, 2009).

#### 4.11 Una propuesta para el estudio de la concentración

En las siguientes páginas se propone una metodología para estudiar la concentración que será utilizada en el caso del sector audiovisual argentino en la década del '80. En primer lugar, se procura conocer la estructura de las industrias que componen el sector, sus niveles de facturación, la cantidad de operadores y los niveles de consumo, para establecer un conocimiento general del mercado. En segundo lugar, se estudian específicamente los niveles de concentración a partir del indicador CR4, que permite conocer el porcentaje de mercado que absorben las cuatro primeras empresas. Como se ha señalado más arriba, este

indicador resulta el más confiable para aplicar en mercados donde la información no es muy transparente. Finalmente, en tercer lugar, se estudia la composición y la estrategia empresarial de los principales grupos que en ellas operan. La combinación del análisis de la estructura del mercado, los indicadores de concentración y la estrategia de los grupos de comunicación permitirá alcanzar un primer conocimiento del tipo de concentración de un determinado país. Dicho análisis será completado con un estudio de las políticas delineadas por el Estado en el periodo estudiado de cara a comprobar si dicha intervención alentó el pluralismo o facilitó la concentración de la propiedad. Para ello será preciso, considerar la historia de las políticas de comunicación con el objeto de comprender los antecedentes sobre los que actúan las políticas.

Los cuadros y gráficos que se presentan a continuación han sido contruidos en base a los textos de la Comunidad Económica Europea (1992), Juan Carlos Miguel (1994), Gillian Doyle (2002a), y Ramón Zallo (Zallo, 1992).

Para el estudio de la concentración se propone una lista de indicadores que permitirá considerar los índices de concentración de cada mercado, los niveles de concentración horizontal, los niveles de integración vertical y la dimensión conglomeral, que es analizada a partir de la estructura de los principales grupos de comunicación.

Para organizar el análisis de la concentración del mercado audiovisual se proponen dos niveles, seleccionados para la presente investigación: al CR4 se lo complementará con el estudio de la integración vertical de los mercados de televisión abierta y por cable.

Se escogerán estos mercados para la investigación, toda vez que se trate fundamentalmente de mercados de flujo, con una menor participación relativa de la fase “creativa” (en relación con el resto de las industrias culturales) y con mayores niveles de industrialización en todas las fases del proceso productivo. El objetivo del primer indicador es conocer el porcentaje de la concentración de los distintos mercados. Para ello, empleamos el indicador CR4, de sencilla aplicación al basarse en la sumatoria de las cuatro compañías más importantes de cada mercado, que será graficado como lo muestra la tabla 2.

Tabla 2: Industria televisión abierta

Grupo	Facturación millones U\$S)	(en	Porcentaje facturación	de	Rating	Porcentaje de audiencia (Share)
TV 1						
TV 2						
TV 3						
TV 4						
Subtotal emisoras	4					
Total mercado	del					
CR4						

Una vez obtenidos los índices de concentración, se procederá a evaluar los niveles de integración vertical en cada uno de los mercados, estableciendo un registro de la de integración en el que se evalúa además del porcentaje de participación de las empresas integradas en sus respectivos mercados. Para considerar los procesos de integración vertical es necesario contemplar las diferentes fases de generación de valor de la cadena de producción. Por ello, se hará hincapié en las siguientes fases:

- Materiales e infraestructura: Producción de insumos básicos, equipos, aparatos (hardware), producción y tendido de redes.
- Contenidos y servicios: Producción de programas, contenidos, servicios, empaquetamiento y archivo de datos.
- Transporte, difusión y distribución: Distribución de señales, productos y servicios, comercialización y venta, envíos de información y comunicación.

Para elaborar los cuadros sobre integración vertical, se toma como universo a las cuatro primeras empresas por facturación, en cada mercado, verificando luego si estas registran

niveles de integración vertical (presencia en, al menos, dos de las tres fases enunciadas). Posteriormente, se completa la siguiente tabla.

*Tabla 3: Cuadro sobre integración vertical en los distintos mercados*

Hilera / actividad	TV	TV cable
Materiales / Infraestructura		
Contenidos/ Servicios		
Transporte / Difusión / Distribución		

Para analizar la dimensión conglomeral se utilizará el análisis de los principales grupos de comunicación. La definición operativa de grupos que se ha adoptado toma como referencia el trabajo de Juan Carlos Miguel (1994), quien señala que un grupo de comunicación está constituido por un conjunto de empresas que ofrecen servicios comunicacionales al mercado doméstico con una unidad central de decisión que define las estrategias del grupo y que controla totalmente, al menos, a dos empresas y parcialmente (participación) a otras dos.

Para sistematizar el estudio de los grupos, se completarán la tabla 4 en la que se analizará la estructura comparativa de los cuatro principales grupos de cada país a partir de considerar la integración de las empresas que conforman el grupo en cada una de las industrias, con su correspondiente cuota de mercado.



Tabla 4: Estructura de los grupos de comunicación

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
TV (rating)				
TV Cable (Abonados)				
TV Satélite (Abonados)				
Telefonía Básica (Abonados)				
Telefonía Móvil (Abonados)				
Internet (Abonados)				
Radio (Rating)				
Prensa Diaria (ejemplares vendidos)				
Otros Industria cultural				
Otras empresas				

#### 4.12 Síntesis

La concentración de la propiedad es un proceso complejo, múltiple y diverso. Por su parte, los medios son instituciones con una doble acción y mediación de intereses: políticos y económicos. La combinación de las dos instancias hace que el estudio de la concentración deba realizarse de manera prudente y evitando caer en conclusiones precipitadas. En este capítulo se ha procurado repasar los elementos conceptuales claves que permitan realizar un abordaje adecuado del proceso de concentración en el mercado televisivo.

Se ha partido de considerar la especificidad económica de las industrias culturales. A partir del tipo de mercancía con la que trabajan –cuyo valor es doble: material y simbólico– componen un actor particular. Intervienen, afectan y constituyen mutuamente el espacio público, que es un espacio político. En tanto actores económicos y por las características

propias de los bienes simbólicos, tienden a la concentración, debido a que presentan altos costos fijos y bajos o nulos costos variables. Las industrias culturales organizan sus actividades a partir de criterios económicos y generan altos niveles de concentración en un proceso que suele generar barreras de ingreso a otros actores en el mercado. Para gobernar esta tendencia e impedir que impacte en la merma de diversidad cultural, numerosos estados han intervenido activamente en el control de prácticas anti-competitivas y en estimular la existencia de emisores con diversas perspectivas editoriales.

En términos concretos, la concentración puede implicar el dominio o control de una empresa sobre el mercado y la cobertura territorial por parte de uno o pocos medios. En cualquier sector de la economía, la concentración puede tener consecuencias negativas, pero en el sistema de comunicación y cultura, puede ser aún más perjudicial. Entre las consecuencias negativas del proceso de concentración en el sistema de medios se destacan las de raíz política, es decir, aquellas situaciones a partir de las cuales resulta que los discursos que circulan son más homogéneos y no dan lugar a miradas diversas sobre procesos y proyectos políticos, sociales y culturales.

Con la entrada en vigencia de las lógicas industriales en las grandes empresas de prensa, a finales del siglo XIX, ya se prefiguraba un modelo oligopólico en el que muy pocos competidores poderosos se repartirían tanto el mercado de anunciantes como el de consumidores. Y esto se ha profundizado en una serie de tendencias habilitadas por los cambios en la regulación y en las tendencias de los grandes grupos durante los últimos 30 años. Esta tesis procura profundizar el conocimiento sobre los cambios en las políticas y en la estructura del mercado en los inicios de los '90, cuando el mercado cultural comienza a transformarse.

El debate teórico sobre la relación entre estos procesos y sus posibles consecuencias sobre el pluralismo, la diversidad, el equilibrio informativo y la innovación en la producción de bienes culturales no pretende cerrarse con esta investigación. Se han resumido los principales enfoques y posiciones y se han escogido como modelo de análisis los postulados de la escuela crítica. Pero se entiende que todas las tradiciones de investigación

aportan al conocimiento de un fenómeno tan complejo como la concentración de la propiedad de los medios. Un tema fundamental permanece abierto: la discusión y el análisis sobre cómo y de qué manera se traducen estos fenómenos en el contenido de los medios de comunicación.

Luego de recorrer esta temática desde el desarrollo de los trabajos que lo han problematizado y de identificarlo desde tradiciones diferentes y desde tipos de estudios diversos, se lo focaliza como una cuestión vinculada con la diversidad y como una cuestión regulatoria y normativa. En cada instancia se visualiza que la actualidad del sistema de comunicación es estructurada por la relación entre la acción de los estados y las dinámicas del capital. Y también que el proceso se muestra dinámico y en constante transformación desde la teoría, la práctica y su incidencia en la vida cotidiana de las personas.

También se ha sintetizado cómo el audiovisual latinoamericano se inserta en dicha complejidad. En los últimos decenios, presenta una integración al mercado global comercial en la gestión de contenidos y plataformas tecnológicas, y en el desarrollo de nuevos productos y servicios (como la televisión satelital). El análisis de las corporaciones latinoamericanas constituye un antecedente importante para la comprensión del accionar de los grupos argentinos.

Hasta los años ochenta, la gestión de medios latinoamericanos tuvo una impronta familiar, patriarcal y artesanal, mientras que en las últimas décadas –acompañando el proceso de conversión de la información en un recurso económico cardinal en la estructura de las sociedades– la gestión de los medios se ha profesionalizado y sofisticado mediante la incorporación de las estrategias de *management* en boga en el mundo occidental. Al revisar los niveles de concentración en los países del Cono Sur, se ha constatado que la concentración en la región es muy alta.

Para concluir, se ha definido un modelo de análisis que se aplicará en la tesis para el estudio del caso concreto que es la estructura del mercado audiovisual argentino en la década del '90, que constituye uno de los soportes metodológicos básicos de la segunda parte de este trabajo.

## **5. Una aproximación a la economía política de la comunicación en Argentina (1920-1989)**

### **5.1 Los inicios de la radiodifusión argentina (1920-1946)**

Hacia fines del siglo XIX, la Argentina enfrentó profundos cambios, tanto en su estructura social y política como económica. Este proceso tuvo continuidad en los comienzos nuevo siglo. En primer lugar, el ingreso del país al mercado internacional como productor significativo de cereales y carne fue complementado por la llegada masiva de inmigrantes y el inicio de la concentración urbana en Buenos Aires y sus alrededores. La urbanización, la educación masiva, el comercio y una incipiente movilidad social, especialmente entre los inmigrantes, estimuló el desarrollo de sectores medios de la población.

A partir de dichos cambios en la estructura social se produjeron modificaciones en el mapa político. En el año 1916, Hipólito Irigoyen, de la Unión Cívica Radical (UCR) fue electo presidente de la República en las primeras elecciones presidenciales llevadas a cabo bajo la Ley del Sufragio Universal de 1912, que estableció el voto obligatorio y secreto para todos

los ciudadanos limitando el fraude. La llegada al poder del radicalismo implicó que las elites bonaerenses, conservadoras y liberales vinculadas a la propiedad de la tierra en la pampa húmeda, tuvieran que compartir el ejercicio del Poder Ejecutivo con una nueva burguesía comercial y con sectores medios del campo y la ciudad. Esta ampliación de la base política del gobierno no resultó un obstáculo para que la economía del país siguiera caracterizándose principalmente por la exportación de bienes primarios y la importación de manufacturas, aun cuando el carácter de la intervención estatal en los conflictos sociales se reorientase parcialmente. Cuando en el segundo gobierno de Irigoyen (1928-1930) la Unión Cívica Radical impulsó cambios estructurales más importantes, como una política petrolera vinculada a intereses nacionales y, a la vez, tuvo que enfrentar problemas económicos en el marco de la crisis del capitalismo a nivel mundial, se consolidó una oposición política que impulsó el regreso del orden conservador. El golpe del General José F. Uriburu en 1930 puso fin a 14 años de gobiernos radicales<sup>55</sup> e instauró, entre otras políticas, la asonada militar como nueva forma de alcanzar el Poder Ejecutivo burlando la voluntad colectiva.

Estos cambios en la vida política de las primeras décadas del siglo se corresponden con otros menos visibles pero que tuvieron suma importancia en la estructura económica y social del país, como la naciente industrialización y los procesos de proletarización de una parte de los inmigrantes. La composición de la sociedad fue variando rápidamente y favoreció el rápido éxito de un la radio como medio masivo de comunicación. En efecto, el desarrollo de la radio acompañó las transformaciones que tuvieron lugar con el aumento de la población y de la urbanización, que abrieron paso a nuevas demandas de información y entretenimiento.

La primera transmisión de radio realizada en Argentina tuvo lugar el 27 de agosto de 1920. Fue una de las primeras a nivel mundial junto con otras emisiones realizadas en Estados Unidos. Desde sus inicios, la radio cobró gran importancia y para 1925 ya se habían instalado y funcionaban 12 emisoras en Buenos Aires y otras 10 en el resto del país. En

---

<sup>55</sup> Incluye los dos gobiernos de Hipólito Irigoyen (1916-1922, 1928-1930) y el de Marcelo T. de Alvear (1922-1928).

1922 en la Ciudad de Buenos Aires se concedió por primera vez un permiso para instalar una estación por el término de 20 años. Hasta 1924, las nuevas licencias se acordaron de conformidad con la ley 7501/2 de 1875, que legislaba el régimen de telégrafos y que fue aplicada a la radiodifusión, a pesar de que al momento de ser sancionada no existía ninguna radio de comunicación social.

Los inicios fueron difíciles a nivel económico. A tres años de la primera emisión radial, en marzo de 1923, se verificaba el funcionamiento de cuatro radios y tres sistemas de explotación: LOR Radio Argentina, mantenida por sus dueños, sin publicidad ni subvención; LOZ Radio Sud América, mantenida por el comercio de aparatos receptores y Radio Cultura, financiada por publicidad. Resulta sumamente interesante comprobar la coexistencia de los tres sistemas de explotación, que indican la falta de definición de un modelo económico para la radio, que todavía resultaba un medio de comunicación sólo disponible para aquellos que pudieran comprar el costoso aparato receptor. Mientras tanto, el Estado se mantenía en una posición expectante y no intervenía en la planificación de su desarrollo que quedó en manos de la iniciativa privada.

En el plano regulatorio, un decreto del Poder Ejecutivo (PEN) de 1924, constituyó el primer intento por reglamentar el otorgamiento de licencias. Las licencias, que debían ser solicitadas al PEN, eran personales y caducaban el 31 de diciembre de cada año, sin importar cuando hubieran entrado en vigencia, pudiendo ser renovadas. En 1925, un nuevo decreto del gobierno nacional reglamentó de modo más acabado el funcionamiento de la radiodifusión. Entre sus principales normativas figuraban aquellas que por primera vez distribuían las bandas de frecuencias y establecían una longitud de onda determinada para cada estación. El decreto de 1924 dividía a las estaciones en dos clases: clase A, que correspondía a aquellas estaciones con una potencia menor a 500 vatios; y clase B, de potencia igual o mayor a 500 vatios. Respecto a las licencias, el decreto reglamentaba: “los interesados en instalar esas estaciones, deben elevar una solicitud al Ministerio de Marina o del Interior, quienes otorgarán una licencia”. Si bien se destaca el intento de regular el espectro, queda claro que la necesidad de renovar anualmente las licencias implicaba un

primer indicio de potencial control por parte del Poder Ejecutivo y de inestabilidad para los licenciatarios.

En 1925, un hecho significativo ocurrió en el mes de noviembre con la creación de LOZ La Nación, que emitía usando la onda antiguamente asignada a Sud América. Aunque la experiencia no tuvo continuidad en el tiempo,<sup>56</sup> radio La Nación (más tarde pasaría a denominarse Radio Mitre) fue la primera radio perteneciente a un medio gráfico, y unos de los primeros experimentos multimedia a nivel mundial. Antes de comprar su propia radio, el matutino había tenido convenios con diferentes radios para la difusión de noticias e información a través de diferentes programas. “Pero no era la emisora que informaba con noticias del diario La Nación, sino el diario La Nación que transmitía por LOR, LOY o LOX, según fuera la estación contratada” (Gallo, 1991: 37).

A fines de 1928 comienza un ciclo que Arturo Pellet Lastra (1970: 19) denominó “de la libertad fiscalizada”, que reemplazó al inicial período considerado como “de la libertad sin restricciones”. Este cambio quedaría determinado por dos decretos dictados por el Poder Ejecutivo que frente a la creciente importancia que había cobrado la radio, decidió asumir un mayor control. El primer decreto, de noviembre de 1928, otorgó a la Dirección de Correos y Telégrafos la función de contralor, mientras que otro decreto de abril de 1929 fue el primero en reglamentar en forma integral y exhaustiva el servicio de radiodifusión. Una de sus disposiciones principales establecía la prohibición de instalar nuevas estaciones de radio en Buenos Aires y sus alrededores hasta que se produjera alguna vacante, ya que el espectro se hallaba saturado.

Con la nueva década, tuvieron lugar importantes cambios políticos y económicos que impactaron en la radio. En un clima de inestabilidad tanto nacional como internacional, el 6 de septiembre de 1930 el Teniente General José F. Uriburu llegó a la Casa de Gobierno después de un tiroteo en la Plaza del Congreso y, tras obligar a renunciar al vicepresidente, tomó por la fuerza el mando del gobierno. A partir de 1932, tuvo lugar una democracia

---

<sup>56</sup> Como dato curioso puede indicarse que hoy Radio Mitre es propiedad del Grupo Clarín, editor del principal competidor del Diario La Nación.

limitada por prescripciones del partido radical y gobiernos electos en base al fraude, que depositaron en la Casa Rosada a miembros de la Concordancia de partidos anti irigoyenistas como el General Agustín Justo y Roberto Ortiz. Sin embargo, la Concordancia presentaba importantes contradicciones en su interior que debilitaban al gobierno y debió enfrentar, además, graves denuncias de negociados. En materia económica, la crisis del '30 –tanto nacional como internacional– cambió la configuración social del país. En primer lugar, se detuvo el proceso inmigratorio y se deterioró la situación del campo y de las actividades agropecuarias. Paralelamente, comenzó a desarrollarse un proceso de sustitución de importaciones que provocaría migraciones internas, que implicaron que una gran cantidad de población se desplazara a la Capital, en busca de trabajo. El gobierno debió enfrentar las contradicciones que se sucedían entre quienes apostaban al retorno a la economía agroexportadora y quienes impulsaban el proceso de industrialización. Al respecto, Gerchunoff y Llach destacan que en la década del '30 la política económica se orientó más hacia la búsqueda de un equilibrio en la balanza comercial que hacia la transformación radical del modelo productivo basado en la producción primaria:

En todo el mundo, el bilateralismo había reemplazado a la apertura multilateral como forma de sostener el comercio exterior. A pesar de este clima hostil, la Argentina hizo todo lo posible para parecerse al país agroexportador de otras épocas. No esperó de brazos cruzados a que se derrumbaran las barreras aduaneras que el proteccionismo había levantado en los principales mercados de exportación. Intentó reavivar, por todos los medios, las posibilidades de vender en el extranjero. (...) Si no había en el gobierno una decidida orientación proteccionista o industrialista, ¿cómo es posible que se beneficiara a la industria con un poco más de rigor arancelario y con control de cambios? La leve tendencia creciente de las tarifas resultó de medidas fiscales que buscaban compensar la caída de la recaudación de la aduana provocada por la disminución de las importaciones. Es indudable, por ejemplo, que el recargo arancelario general de 10% decidido en 1931 tuvo fines presupuestarios, más que de protección. No es extraño, en este sentido, que a principios de la década, cuando mayor era el problema fiscal, más elevados fueran también los aranceles (Gerchunoff y Llach, 1998: 148)

Mientras tanto, el panorama sociocultural se vio modificado. El crecimiento de la población en torno a Buenos Aires ampliaba el público de la radio, especialmente entre las



clases populares donde el analfabetismo todavía estaba presente. La radio comenzaba su etapa de madurez que se consolidó a lo largo de la década del '30. Como resaltan Brenca y Lacroix, "de 1930 a 1943, la radio argentina decide su futuro. Su decisión está conectada con las formas ya adoptadas por la radiodifusión local, con los cambios sociales y con las relaciones de dominio entre las grandes potencias y nuestro país" (Brenca de Russovich y Lacroix, 1988: 9). Pero para que ello ocurriera, debió enfrentar en un primer momento a la prensa escrita que se opuso a la adopción del modelo radial norteamericano, que basa su financiamiento en la venta de publicidad. Los diarios de la época remarcaban que las radios no tenían que tener publicidad sino ser un servicio público. Esta reacción es claramente entendible si se considera que la radio crecía rápidamente y ganaba participación en la inversión publicitaria, amenazando a la prensa gráfica. Por otra parte, durante la década del '30 se observó una fuerte tensión entre la tradicional influencia cultural europea y la creciente injerencia de Estado Unidos en América Latina. De acuerdo a las investigadoras Rosa María Brenca y María Luisa Lacroix:

En los años treinta, la cultura inglesa contaba con un gran prestigio en la sociedad argentina, al tiempo que Gran Bretaña le ganaba la partida a los Estados Unidos en casi todo el mundo. Sin embargo, la actividad radial en la Argentina había nacido y se había estructurado como empresa privada, con emisión centralizada en Buenos Aires y financiada mediante la publicidad, una configuración que reproducía la experiencia estadounidense. Por otro lado, la actividad fue desde sus comienzos un foco de gran interés para las grandes corporaciones norteamericanas instaladas en la Argentina. A medida que se ponían en práctica las reglamentaciones que permitían al Estado controlar la actividad radiofónica, los sectores que soñaban con una configuración al estilo de la BBC comenzaron a acallar sus reclamos. En los primeros años de la década del treinta, el proceso de industrialización amplió considerablemente el mercado publicitario, con lo que el modelo inglés basado en una entidad nacional de carácter público sin publicidad cedió ante la variante estadounidense, basada en redes privadas financiadas por la venta de espacios (Brenca de Russovich y Lacroix, 1988: 11).

En un contexto de gobiernos militares o electos en base al fraude, se incrementó la regulación de la radiodifusión en el sentido de ampliar el control del gobierno sobre los contenidos. En mayo de 1933, a través de un extenso decreto (Decreto PEN 21.044/33), el Gobierno Nacional volvió a intervenir sobre la radiodifusión. Entre las innovaciones que allí se propusieron se destaca el artículo 83 que reglamentó el otorgamiento de las licencias.

Los licenciatarios debían acreditar solvencia económica, adecuados antecedentes y ser argentinos (en el caso de sociedades, al menos la mayoría tenía que serlo). Por otra parte, se establecieron una serie de medidas con el fin de evitar la constitución de monopolios, aunque en otro artículo se permitió la formación de cadenas radiales a nivel nacional.

Fue precisamente lo que ocurrió. Al poco tiempo, se definieron las tres grandes cadenas de radio que ocuparían el lugar estelar en la radiodifusión argentina por más de 20 años. En Buenos Aires, las principales emisoras competían por contratar a las grandes figuras y alcanzar los mayores niveles de audiencia. En esta competencia, tres emisoras se destacaron hasta alcanzar una posición oligopólica. El sistema de redes de emisoras terminó de consolidarse en el período 1937-1941, cuando las principales estaciones se agruparon en dos redes, encabezadas por LR1 Radio El Mundo y LR3 Radio Belgrano. En 1941, el Gobierno completó la legalización de esta situación cuando autorizó el funcionamiento de una tercera red encabezada por LR4 Radio Splendid. Estos sistemas de alcance nacional se reconocían a través de las siglas de la emisora madre situada en Buenos Aires: LR3 Radio Belgrano cabecera de la primera Cadena Argentina de Broadcasting S.A.C.I.; LR1 Radio El Mundo de La Red Azul y Blanca de Emisoras Argentinas y LR4 Radio Splendid que organizaba la Red Argentina de Emisoras Splendid (RADES). Radio Belgrano, guiada por Jaime Jankelevich, presentaba una orientación claramente populista, mientras que las otras dos, proponían una programación más paternalista.

Fuera de la órbita de las tres cadenas, quedaron estaciones privadas menores tanto en Buenos Aires como en otras ciudades del interior del país. En la esfera estatal funcionaba LS1 Radio Municipal (de la ciudad de Buenos Aires) creada en 1927, y LRA Radio Nacional y LS11 Radio Provincia (de la provincia de Buenos Aires), ambas fundadas en 1937.

Un momento muy particular, que revela las tensiones señaladas por Brenca y Lacroix, tuvo lugar cuando en 1938, el Gobierno del presidente Ortiz creó una Comisión Especial para el Estudio de la Radiodifusión, que debía presentar una política de Estado en el sector. Luego de constatar la existencia de dos modelos predominantes a nivel mundial en la organización

de los sistemas de radio (el estadounidense y el británico), la Comisión diagnosticó que la Argentina poseía una infraestructura valiosa, pero poco actualizada por la falta de actualización técnica. El pasivo de las emisoras era normal, aunque en un estudio más detallado, se podían apreciar claras diferencias entre las radios que estaban en Buenos Aires y las del resto del país. De acuerdo a Alicia Korth:

Para revertir la situación diagnosticada, la Comisión consideraba necesario que se le diera a la radiodifusión espacio e importancia dentro de la agenda estatal. Esto significaba que el Estado abandonara la función fiscalizadora para convertirse en el motor desde el cual se planificasen y desarrollasen políticas acordes con los requerimientos que en esta materia la nación tenía. En el informe se presentaron dos posibles alternativas a seguir para lograr este objetivo (Korth, 2009: 67).

Luego de revisar diversas opciones, la Comisión aconsejó adoptar una organización que combinara la propiedad estatal y privada. De esta forma, la explotación del servicio quedaría a cargo de una asociación particular centralizada de propiedad mixta, con una licencia por 25 años otorgada por el Poder Ejecutivo. Para ello se crearía una asociación o corporación de radiodifusión, regida por el Código de Comercio, que incluiría los radiodifusores existentes a la fecha que desearan participar. El objetivo era crear una nueva emisora, potente económicamente y de alcance nacional.

Más allá de que la propuesta de la Comisión no logró alcanzar el consenso necesario en el Congreso Nacional, fue el primer estudio serio sobre la radiodifusión en el país. Y como señala Korth:

El carácter revolucionario de este informe radica en intentar poner orden en un ámbito hasta ese entonces poco tenido en cuenta por el Estado más que en su contenido. La propuesta de la Comisión señalaba claramente la necesidad de que hubiera una intervención estatal fuerte en la materia (Korth, 2009: 71).

Al no prosperar la propuesta de la comisión, se terminó de consolidar un modelo comercial, centralizado en Buenos Aires, donde el dominio de las cadenas era casi absoluto.

Daniel Ulanovsky señala al respecto:

El sistema de radiodifusión se desarrolló en Argentina a través de cadena, sistema de concentración que priorizó a Buenos Aires frente al interior y creó en todo el país,

además un proceso de oligopolización sectorial del aparato emisor, reduciendo la participación a pocos actores sociales (Ulanovsky, 1989: 9).

Se verifican de esta manera dos corrientes que, opuestas a los orígenes de la radio, se profundizarán cada vez más: la concentración en la propiedad de los medios y el intervencionismo estatal en los contenidos informativos. Este último se dio de una forma particular, al no intervenir en el funcionamiento económico de las emisoras, pero sí al procurar controlar los contenidos de las emisoras, con medidas parciales que pusieron aún más de manifiesto la carencia de una política global para el sector (Agusti, 2009).

Por otra parte, en general, el desarrollo de la radiodifusión más allá de Buenos Aires fue mucho más lento y dificultoso que en esta ciudad. La carencia de una política de servicio público que impulsara una radiodifusión común para todos los ciudadanos del país, dejó librada a la iniciativa privada la expansión del medio. Si en Buenos Aires debió transcurrir un período de incertidumbre hasta que el sector alcanzase un equilibrio económico, en el interior el mercado publicitario era menor y más inmaduro que en la capital. Por otra parte, la industria cultural de la radio desplegó una estrategia de "*star system*" que consagró a los actores de los radioteatros de Buenos Aires como figuras estelares del nuevo medio. La incertidumbre económica y la imposibilidad de competir con las grandes producciones porteñas, llevó a la mayoría de las radios del interior a suscribir acuerdos de programación con las emisoras de la capital. De esta manera, el espectro radiofónico nacional pasó a centralizar la producción, especialmente de ficción, en las estaciones de Buenos Aires, mientras que en el interior del país se limitan a dar el panorama informativo local y retransmitir la programación porteña.

Mientras la radio se tornaba un medio de comunicación central en la vida cotidiana de los argentinos, en el ámbito político se asistía a la crisis definitiva de los gobiernos surgidos del fraude electoral. El proyecto conservador, que no había podido resolver las contradicciones entre agroexportadores e industrialistas en el interior del bloque hegemónico, tampoco pudo contener las importantes tensiones que se suscitaban por la posición Argentina frente a la segunda guerra mundial. Las posturas a favor de los aliados, del eje o aquellas a favor

de mantener la neutralidad, atravesaban las distintas agrupaciones sociales, políticas y militares. La consolidación de la candidatura de Robustiano Patrón Costas, un conservador salteño pro norteamericano, para suceder a Castillo llevó a un sector del ejército a acabar con los gobiernos conservadores. Sin embargo, los militares que dieron el golpe militar del 4 de junio de 1943, también presentaban importantes contradicciones, tanto en relación con la política económica como en el plano internacional. Una característica común a los gobiernos de Pedro Ramírez (1943-1944) y Edelmiro Farrell (1944-1946) fue su autoritarismo. Mientras tanto, los cambios en la conformación de la sociedad que tenían lugar desde la década del '30, y las políticas impulsadas por el joven Coronel Perón desde la Secretaría de Trabajo y luego la Vicepresidencia de estos gobiernos, sentaban parte de las bases que posibilitarían la formación de un nuevo partido de masas.

Entre sus primeras medidas como presidente en 1943, el General Pedro Ramírez creó la Subsecretaría de Informaciones y Prensa, dependiente de la Secretaría de la Presidencia de la Nación. Este organismo estaba integrado por ocho áreas, entre las cuales estaba incluida la Dirección General de Radiodifusión. Sus funciones eran: a) el fomento cultural de las transmisiones radiofónicas y el control de las mismas, b) la reglamentación de la transmisión de noticias y opiniones, c) la reglamentación de la publicidad, d) la determinación de las normas y programas para el Instituto Nacional de Locutores, y e) los registros de las radiodifusoras, el personal técnico y artístico. Este organismo se encargaba del control de la radiodifusión, en todos sus aspectos, y la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones tenía a su cargo las disposiciones técnicas del servicio de radiodifusión.

Pocos años después se sancionó un nuevo y estricto régimen regulatorio: el Manual de Instrucciones. En mayo de 1946, el gobierno del General Edelmiro Farrell aprobó el decreto PEN 13474/46, más conocido como Manual de Instrucciones, que determinó el comienzo de una nueva etapa en la radiodifusión argentina que Pellet Lastra denominó como “El ciclo del monopolio y la censura” (Pellet Lastra, 1970: 28). En sus 307 artículos

se estableció un rígido esquema, en el que prevalecía la represión y la censura. A modo de ejemplo puede citarse el artículo 131 donde se establecía explícitamente la censura previa:

Todos los textos... serán objeto de autorización –si correspondiera acordarla– con arreglo a las siguientes características: a) autorizado; b) autorizado con correcciones; c) autorizado con corte; d) autorizado con cortes y correcciones (Decreto PEN 13474/46).

Por su parte, el artículo 3 del Manual de Instrucciones establecía el control gubernamental de los contenidos de la radiodifusión al señalar: “El contenido oral y el contenido musical de los programas serán objeto de fiscalización previa por parte de la Dirección General de Radiodifusión, cuando esta lo considere necesario”. La publicidad tampoco escapó a los alcances de esta normativa y fue reglamentada en forma minuciosa. Este decreto, que fue sancionado pocos días antes de que asumiera el General Juan Domingo Perón a la presidencia del país, marco la profundización de la intervención estatal en radiodifusión, del otorgamiento de las licencias al control y fiscalización de los contenidos. Brenca y Lacroix sintetizan lo ocurrido en este período:

Con el nuevo panorama creado el 4 de junio, la radio desplaza el foco de su problemática comercial al campo puramente ideológico. El 18 de junio, quince días después del golpe, se crea una comisión para rever los permisos. De esa comisión surge el decreto 1985, del 3/1/44, que reglamenta el otorgamiento de concesiones, exigiendo que las radios estén en manos de ciudadanos nativos. Encuestas, controles y suspensiones se suceden. Poco antes de asumir el nuevo gobierno constitucional, aparece el decreto 13.474 (14/5/46), que pone en vigencia el Manual de Instrucciones para las Estaciones de Radiodifusión, reglamentarista, inútilmente extenso, ambiguo y contradictorio. Se inspira en el carácter censurante de las anteriores reglamentaciones de 1933 y 1934 y lleva el control hasta el ridículo. La censura previa es rígida y generalizada (Brenca de Russovich y Lacroix, 1988: 15).

El estudio de los primeros 25 años de la radiofonía argentina, revela dos períodos que permiten comprender el proceso en forma integral. La primera década de la radio, que se inicia en 1920, puede ser considerada como el momento amateur del nuevo medio. En este periodo inicial, el Estado no tiene mayor injerencia y la actividad privada es la principal impulsora del medio, que puede desenvolverse en un ámbito de libertad. En el marco de un Estado liberal y con la Unión Cívica Radical en el Gobierno, el Estado no intervino ni

económica ni legalmente en el desarrollo de la radio. Las emisoras surgieron con un mínimo de regulación y prácticamente sin intervención explícita. En esa década comienza a consolidarse el modelo comercial, basado en la venta de anuncios publicitarios.

El segundo momento comienza en 1930 y llega hasta 1946. Durante su transcurso, las reglas cambian: se profesionaliza el medio y el Estado se hace presente con normas detalladas, específicas y de censura. Golpes militares y fraudes dan marco a un intento por restaurar la Argentina de 1880. En ese contexto, la radio es vista como un medio de comunicación con fuerte influencia sobre las clases populares y el Estado se aboca a regular su funcionamiento y a controlar sus contenidos. Con la madurez económica del modelo comercial de radio, se forman las redes que resultan fundamentales para el diseño de un modelo comunicacional con centro productivo en Buenos Aires y distribución en el interior del país.

Los primeros 25 años de la radio son clave para la comprensión de la estructura de medios de radiodifusión del país y de la relación entre el Estado y los propietarios de las emisoras. Es entonces cuando se asienta el modelo comercial de radiodifusión sostenido por publicidad, que no solo se extiende hasta nuestros sino que además es adoptado por la televisión. También en ese período se define un modelo de producción de contenidos con cabecera en Buenos Aires, mientras que el resto del país revela escasa capacidad productiva y muy pocas posibilidades de competir con la capital. En una actuación premonitoria del comportamiento del Estado a lo largo del Siglo XX, los gobiernos se limitaron a convalidar la iniciativa asumida por el sector privado. Ya en la década del '30 se afirma una creciente relación entre los propietarios de medios y los diferentes gobiernos mediante la cual estos últimos no entorpecen el desarrollo de las empresas, a cambio de ciertos límites en los contenidos políticos y en las críticas al gobierno. Por supuesto, dentro de este esquema hay moderados y autoritarios, pero en ningún caso la radiodifusión se acerca a una concepción pública de su servicio.

## 5.2 Peronismo y medios de comunicación (1946-1955)

Los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1952 y 1952-1955) dieron lugar a una profunda transformación económica y política. Al contar con un masivo apoyo de las clases trabajadoras, el peronismo tuvo como objetivo profundizar el proceso de sustitución de importaciones, incrementando los niveles de industrialización. Para financiar dicho proceso, produjo una importante redistribución de los recursos, al nacionalizar el comercio internacional de carnes y granos y cobrar impuestos a las exportaciones. El peronismo utilizó la renta captada por este medio para financiar el desarrollo industrial. Por otra parte, promovió una transferencia significativa del ingreso hacia las clases trabajadoras. Esto produjo un efecto de apoyo masivo de los sectores asalariados hacia el peronismo, abandonando casi por completo viejas militancias socialistas o anarquistas. No es arriesgado señalar que el peronismo permitió la incorporación de las masas asalariadas a la vida política argentina. El gobierno peronista debió enfrentar la fuerte oposición de los sectores tradicionales de poder como los terratenientes. Si bien en sus primeros años contó con el apoyo de la iglesia, a mitad de su mandato el clero se convirtió en uno de sus más poderosos opositores. A partir de 1950, el proceso de industrialización comenzó a dar muestras de agotamiento por falta de inversión y, aunque mantenía el apoyo de una parte significativa de la población, finalmente el gobierno fue derrocado por un golpe militar en 1955. Claro que también el peronismo fue uno de los períodos políticos que más polémica ha suscitado y su lectura todavía hoy genera amplias divergencias. Un economista cercano al peronismo como Eduardo Basualdo caracteriza el período de la siguiente manera:

Durante el período 1944-1955 se plasmó una divisoria de aguas en el desarrollo económico, social y político del país. El modelo oligárquico agroexportador quedó atrás y se fortaleció la industrialización, conformándose las condiciones estructurales y las alianzas sociales que fueron decisivas en los acontecimientos posteriores al derrocamiento del peronismo en 1955. Los primeros gobiernos peronistas pusieron en marcha una experiencia inédita al conjugar el crecimiento económico con un importante aumento de la participación de los trabajadores en el ingreso. Los trabajos realizados sobre estos períodos señalan la existencia de una acelerada expansión económica sustentada en la excepcional situación de la balanza de pagos —originada en el conflicto mundial—, y en un sensible crecimiento de la inversión bruta fija. Sin embargo en el contexto de un acelerado crecimiento industrial que dio por terminado el modelo agroexportador, los primeros gobiernos peronistas tuvieron la peculiaridad



de incorporar a la clase trabajadora en términos sociales, políticos y económicos” (Basualdo, 2010: 34).

Desde una perspectiva más ortodoxa, Gerchunoff y Llach no ahorran críticas al modelo instaurado por el peronismo:

La política industrial diversificada que en los hechos eligió el peronismo era particularmente problemática en un país con una población relativamente escasa, como era la Argentina. Muchas industrias que nacieron al amparo de las políticas proteccionistas de los años '40 y '50 no alcanzaban una cierta escala mínima a partir de la cual pudieran trabajar con un aceptable grado de eficiencia, defecto que se hubiera atenuado con una industrialización más selectiva. El resultado fue una producción manufacturera de alto costo y con pocas posibilidades de exportación. El proceso de expansión manufacturera también estuvo complicado por un mercado de trabajo distinto del de otros países que encararon la industrialización de posguerra. Un supuesto tradicional de la teoría del desarrollo es que la expansión inicial de la industria puede contar con una gran disponibilidad de trabajadores con salarios bajos, hasta entonces dedicados a actividades rurales de baja productividad. En la Argentina las cosas eran distintas. La ganadería y la agricultura eran esencialmente modernas desde los comienzos de la industrialización, y por lo tanto tenían productividad y salarios comparativamente altos. Era inevitable que la expansión de la demanda por trabajadores se reflejara pronto en aumentos salariales, ya que no había en el campo un numeroso “ejército de reserva”. Desde el punto de vista de los empresarios industriales, esta mejora en los salarios, sumada a otros costos laborales derivados del Estado de Bienestar peronista, pronto se transformó en una preocupación” (Gerchunoff y Llach, 1998: 218).

Si en el plano económico el peronismo se caracterizó por una mayor participación del Estado, la radiodifusión no iba a constituir una excepción al respecto. En el sector se acentuaron los rasgos intervencionistas que se habían iniciado en el gobierno anterior, y mediante una serie de créditos fiscales y presiones políticas el Estado pasó a controlar las tres grandes cadenas de radiodifusión. Por otra parte, Perón había sufrido las críticas de los principales periódicos del país que habían apoyado la fórmula opositora de la Unión Democrática en las elecciones de 1946. Su política de comunicación estuvo marcada por un proceso de captación de los medios, especialmente la radio, que era la más consumida por las clases populares. Como señala Sergio Arribá:

Para Perón, la comunicación, por intermedio de la industria audiovisual (radio, televisión y cine) y la industria gráfica (la prensa), se constituía como una herramienta

transformadora de la sociedad, comprendiendo una relación sistémica entre el Estado, los medios de comunicación y el pueblo.

La conformación de la estructura de propiedad de los medios de radiodifusión tuvo una funcionalidad en dos órdenes prioritarios: político y económico. Político, porque era esencial para el gobierno de Perón constituir identidades políticas, sociales y culturales para formar y organizar a la opinión pública; y económico, porque era necesario integrar una elite económica que fuera equilibrista y concordante al sistema político, a través de la normalización jurídica de la estructura de propiedad del sistema de radiodifusión.

En este sentido se establecieron dos políticas autoritarias que afectaron al desarrollo de la comunicación a partir de una muy fuerte intervención estatal. Por un lado, el gobierno restringió tres libertades básicas del individuo: a) libertad de expresión –y sus dos variantes, libertad de pensamiento y libertad de opinión–, b) libertad de imprenta y c) libertad de prensa. Y por otro lado, el gobierno posibilitó la conformación oligopólica del sistema de medios de radiodifusión fundado en un conjunto de normas articulado. De esta manera aseguró el monopolio político de la información centralizando el poder de la difusión en las figuras de Perón y Eva Perón, en representación del gobierno. Y, asimismo, el gobierno respaldó un proceso de concentración política y económica en la estructura de propiedad de los medios ya que la sanción de la primera ley de radiodifusión N° 14.241/53 inició la plataforma ideal para lograr unos años después la primera concesión de licencias de tres cadenas de radiodifusión –ya existentes– a licenciatarios que cumplieran con una condición implícita en el llamado: corresponder a una estructura política estatal/familiar que fuera condicional a Perón (Arribá, 2009: 78).

En el 28 de septiembre de 1953 el gobierno impulsó una ley de radiodifusión, que hasta el año 2009 sería la única ley del sector audiovisual sancionada por el Congreso Nacional. La ley 14241/53 declaró al servicio de radiodifusión como de interés público. Esta definición merece una explicación. La reforma constitucional sancionada por el mismo gobierno en 1949, establecía que los servicios públicos debían ser prestados por el Estado. Como a partir de la ley los medios iban a quedar en manos privadas, se incorporó la figura de interés público. Esta fue la primera normativa que organizó jurídicamente el sistema de radiodifusión y que estableció un procedimiento legal claro para el otorgamiento de las licencias. Su artículo 4 establecía:

Excluido el servicio de radiodifusión que presta el Estado, la explotación de estaciones de radiodifusión por particulares, su instalación y funcionamiento se hará sobre la base

de tres redes técnicamente organizadas y aptas para prestar un servicio útil a todo el territorio de la Nación (Ley 14241/53).

Con este artículo se procuró estructurar la radiodifusión nacional en tres grandes cadenas. La vigencia de este modelo tenía los días contados, ya que en 1955 con la caída del gobierno de Perón fue rápidamente desarticulada. Más allá de ser un severo crítico del gobierno peronista, Pellet Lastra (1970) señala que la técnica jurídica de la ley era correcta, organizando el sistema de licitación de frecuencias que en esencia mantendría vigencia en regulaciones posteriores.

La ley también consagró la conformación definitiva del Servicio Oficial de Radiodifusión, que tuvo como base a LRA Radio Nacional y sus repetidoras. El 16 de junio de 1954 se aprobó el pliego de bases y condiciones para licitar las tres grandes cadenas. Las adjudicaciones recayeron en personas muy cercanas al gobierno peronista. La Red A, Radio El Mundo, fue adjudicada a Editorial Haynes, presidida por el hermano del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Dante Aloé. La Red B, Radio Belgrano, fue entregada a la Asociación de Promotores de Teleradiodifusión (APT), que pertenecía al grupo económico de Jorge Antonio, muy cercano al gobierno. La Red C, fue otorgada la empresa La Razón S.A. que era propiedad de Vicente Aloé, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. En la licitación de 1954 se originan dos prácticas que se replicaría en el futuro en numerosas ocasiones. Como señala Daniel Ulanovsky:

(...) se comenzó a ejercer un contralor sobre el funcionamiento del sistema, sea a través de un poco traslúcido otorgamiento de frecuencias o de una para-gubernamentalización de los medios estatales, y en dejar en manos amigas los medios de comunicación audiovisuales cuando se avizora que, en un futuro cercano, se abandonará el poder (Ulanovsky, 1989: 10).

Estas prácticas facilitaron que en la historia de la radiodifusión argentina fuera habitual que se estableciera una estrecha relación entre los propietarios de medios y los gobiernos.

### 5.2.1 El 17 de octubre de 1951 aparece la televisión

Si bien en Buenos Aires, mucho antes de 1951, tuvieron lugar algunos intentos por transmitir imágenes televisadas en abierto, no fue hasta el 17 de octubre de dicho año cuando la televisión se instaló definitivamente en los hogares de los que tenían aparatos receptores. El 17 de octubre es la fecha en el que el peronismo recuerda el día de la lealtad,<sup>57</sup> y la primera imagen que mostró el nuevo medio fue la de Eva Perón, esposa del primer mandatario.

Los equipos necesarios para el funcionamiento del canal fueron importados de Estados Unidos. Según Jorge Noguera, estos equipos eran usados y contaban con algunas deficiencias técnicas, que en futuro ocasionarían problemas (Noguera, 1985: 70). Las primeras transmisiones se realizaron desde el edificio del Ministerio de Obras Públicas, dado que era uno de los más altos de la ciudad. El encargado de las primeras transmisiones fue uno de los pioneros de la radio: Miguel Susini. El canal se financió por la explotación económica de las empresas de publicidad que compraban espacios en la programación y le vendían el auspicio de los programas a las principales marcas comerciales. De esta forma, el canal se estableció combinando dos aspectos negativos para una política democrática de comunicación: el control político de los contenidos y una lógica comercial financiada por publicidad. Como afirma Pablo Sirvén:

La estructura comercial de la emisora decana pronto impuso sus condiciones: muchos espacios fueron prácticamente loteados y cedidos a anunciantes con poder de decisión sobre los mismos. El Estado mantenía la titularidad del servicio, pero en su seno comenzaban a desarrollarse importantes movimientos privados autónomos” (Sirvén, 1998: 82).

En otro trabajo, el mismo autor da cuenta de la popularidad del nuevo medio dentro del *star system* cultural: “el nuevo medio supuso una nueva importante fuente de trabajo para la amplia colonia artística argentina, cuya gran mayoría prestaba su participación en actos de

---

<sup>57</sup> El día de la lealtad conmemoraba la movilización de los obreros y clases populares para pedir la libertad del General Perón que había sido detenido por el gobierno del General Farrell.

apoyo al gobierno” (Sirven, 1984: 18). Al igual que hiciera con la radio, el General Perón utilizó reiteradas veces la televisión como medio para respaldar su labor de gobierno.

Al canal inicialmente se lo conoció como LR3 Radio Belgrano-TV Canal 7, ya que en sus primeros años fue operado en conjunto con la cadena radial. De acuerdo a la investigación de Ulanovsky, Itkin y Sirvén esto se debió a que fue Jaime Yankelevich el que aportó el dinero necesario para la instalación (Ulanovsky, Itkin, y Sirvén, 1999: 24). En la licitación de 1954 fue adjudicado junto a la cadena, y por unos pocos meses (hasta el golpe militar de 1955) el canal quedó formalmente en manos privadas. Desde 1955 pasó a llamarse LS 82 TV Canal 7. Los niveles de audiencia fueron muy bajos ya que muy pocas familias contaban con aparatos receptores. Al respecto, Mirta Varela afirma:

La televisión tardaría muchos años en desplazar a la radio en la vida cotidiana; sin embargo, en relación con el acontecimiento elegido para dar comienzo a las transmisiones, sus ventajas son evidentes y muestran lo que se piensa entonces como una de las características principales del medio: su transparencia y objetividad (Varela, 2005: 31).

Dentro del panorama de la radiodifusión argentina desde sus orígenes hasta la caída del General Perón pueden destacarse algunos elementos que diferencian los inicios de la radio de los de la televisión. Mientras que la radio surgió por iniciativa privada, la televisión tuvo sus orígenes a través del impulso estatal. Por otra parte, mientras las primeras emisiones de radio resultaron pioneras a nivel mundial, la televisión llegó con más de diez años de retraso respecto de Estados Unidos.

### **5.3 Un gobierno militar para definir el modelo comunicacional**

En septiembre de 1955, un grupo de militares consiguió derribar al gobierno de Perón. La gran mayoría de los partidarios del golpe suponían que asistían al fin del partido creado por el derrocado mandatario. Sin embargo, sus ideas no se correspondieron con los hechos políticos que se sucedieron en la historia argentina contemporánea. En primer lugar, porque el peronismo modificó en forma definitiva el panorama político del país. Su influencia sobre los sectores populares, a los que había incorporado a la vida política, se

extendió durante décadas. En segundo lugar, porque dentro del bando triunfador pronto aparecieron importantes contradicciones. Si la oposición al peronismo unificaba posiciones, con la caída del gobierno se verificaron importantes divergencias en el interior de la otrora coalición: nacionalistas católicos, liberales, radicales y socialistas, tenían muy diferentes planteos para el peronismo y para el país. La célebre frase "ni vencedores, ni vencidos" pronunciada por el General Lonardi a poco de asumir la Presidencia de la Nación, fue rápidamente dejada de lado por su inmediato sucesor, el General Aramburu. De esta forma se manifestaba una fuerte puja entre el nacionalismo y los sectores liberales antiperonistas. Por otra parte, el radicalismo y el socialismo apostaban a un rápido regreso a gobiernos legitimados por el voto popular, aunque esto implicara la proscripción del peronismo.

También se tornaría imborrable la huella dejada por el peronismo en materia económica. El fuerte sesgo industrialista alentado por Perón y la transformación de la economía argentina, con una producción industrial que superaba en tamaño a la producción agropecuaria, perduraría aún con matices, por dos décadas. Si bien puede señalarse que una parte importante de los integrantes del Gobierno Militar mantenía lazos importantes con la tradicional oligarquía agroexportadora y hasta impulsaba un retorno al modelo económico de fines del siglo XIX, ya no tenían capacidad para conducir al conjunto de la población. En primer lugar, por la resistencia que presentaba el mundo del trabajo a través de sus representantes sindicales. Pero además porque la economía mundial había sufrido transformaciones importantes y las materias primas habían perdido valor. El plan presentado por el ministro de Economía Raúl Prebisch,<sup>58</sup> pretendía impulsar un segundo nivel de industrialización a partir de recetas económicas que, con el tiempo, se tornarían recurrentes: privatizaciones y control de salarios. Un serio problema para la economía argentina radicaba en la falta de una burguesía industrial que aportara los capitales necesarios para el proceso de desarrollo del capital. La pequeña burguesía surgida en el peronismo parecía incapaz de liderar dicho movimiento. La opción que comenzó a

---

<sup>58</sup> Como economista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Prebisch fue uno de los principales teóricos del proceso de desarrollo por sustitución de importaciones.

considerarse entonces fue incrementar la participación de la inversión extranjera. Las tensiones políticas y las dificultades económicas repercutieron también en la economía política de las industrias culturales.

La situación de los medios audiovisuales, al momento de producirse el golpe de septiembre de 1955 era la siguiente: había tres cadenas radiales privadas, una de las cuales (la red B) incluía al único canal de televisión existente, en manos de personas o empresas estrechamente vinculadas al gobierno derrocado. En realidad, más que privadas, estas empresas representaban una fachada que disimulaba la verdadera propiedad oficial de los medios. Esta situación, para un régimen que llegó a prohibir que se pronunciara en los medios el nombre Perón, era insostenible. Justamente, una de las primeras medidas del Gobierno de Lonardi fue adecuar la propiedad de los medios a los cambios producidos en el Poder Ejecutivo Nacional.

El 1 de octubre de 1955, a pocos días de haber asumido, el nuevo gobierno sancionó el decreto 170/55 que declaraba nulas las adjudicaciones realizadas durante el gobierno peronista y facultó al Estado para nombrar interventores en las emisoras privadas. Como complemento de esta medida se dictó el decreto 686/55 por el cual se ratificaba que el Estado administraría los bienes de las emisoras, cuyos titulares quedaban desposeídos temporalmente hasta tanto se decidiera definitivamente que hacer con los medios.

Luego de la aparición de estos dos decretos se abrió un paréntesis durante el cual no se produjeron novedades en el ámbito de la radiodifusión, hasta que en febrero de 1956 se conoció el Informe Final de la Comisión Interventora e Investigadora en las Radioemisoras Privadas, que significó una dura condena al manejo de los medios realizado por el gobierno peronista.

Hubo que esperar al nombramiento del Doctor Ángel Cabral, como Ministro de Comunicaciones, para que la política comunicacional de la Revolución Libertadora terminara por definirse. La primera medida que se tomó fue la creación de la Comisión Administradora de las redes de Radiodifusión Privada mediante el decreto 1731 de febrero de 1957. En dicho decreto se menciona por primera vez la posibilidad de adjudicar

licencias para la explotación de ondas televisivas. A los pocos días se derogó la Ley de Radiodifusión sancionada durante el gobierno peronista.

El 26 de julio se dictó el decreto 866/57 que llamaba a sancionar una nueva ley de radiodifusión y a la privatización de los medios. Dicha fecha marcó el punto de partida de una veloz carrera que corrió la Libertadora para resolver el tema de la radiodifusión antes de la entrega del poder.

### **5.3.1 Una nueva ley de radiodifusión**

El resultado del decreto de julio fue la sanción de una nueva Ley de Radiodifusión, la 15.460/57, el 25 de noviembre de 1957. A través de la misma, el gobierno autodenominado Revolución Libertadora intentó "el reencauzamiento de la radiodifusión y televisión en todo el país" (Ley de Radiodifusión, 1957). La nueva legislación fue sancionada para definir una estructura de radiodifusión que impidiera repetir el control oligopólico de los medios tal como había ocurrido durante el gobierno peronista. Para ello se fijó una cantidad máxima de emisoras para cada titular y se prohibió la participación del capital extranjero. En un sistema comercial basado en la venta de publicidad como el argentino, este criterio implicaba en los hechos que cada mercado local debía mantenerse a sus propios medios. Esta situación generaría graves inconvenientes en la mayoría de las provincias. La ley estableció la explotación individual de emisoras por áreas de cobertura y prohibió la formación de cadenas, con el objetivo de prevenir que, en el futuro, alguna persona o grupo económico pudiese monopolizar los medios. Esta medida era una respuesta a la monopolización de los medios en las tres cadenas radiales durante el peronismo. En general, se aprecia que el espíritu de la ley era evitar una eventual participación del peronismo en la propiedad de los medios audiovisuales. Solo en este último punto, alcanzó un relativo éxito.

El servicio de radiodifusión fue declarado de interés público y se determinaban las bases para un próximo llamado a licitación, tanto de las emisoras de radio que habían quedado en manos del Estado, como de nuevas emisoras de televisión abierta. Entre las condiciones



destacables, se establecía que las licencias se otorgarían por un plazo de 15 años, se obligaba a los titulares de licencias a ser ciudadanos argentinos y se dictaminaba que, como máximo, se podía aspirar a una estación de radio y a un canal de televisión. Finalmente, se indicó que cada emisora abonaría, en caso de resultar adjudicataria, una suma de entre el 5 y el 10% de los ingresos brutos en concepto de impuesto.

El 14 de diciembre de 1957, unos días después de la sanción de la ley, se firmó el decreto ley 16.531 que aprobaba el pliego de bases y condiciones para la adjudicación de tres estaciones de televisión en Buenos Aires y otras siete en las principales ciudades del país. El pliego había sufrido algunas modificaciones desde el primer anteproyecto presentado por la Dirección General de Radiodifusión. La más importante, sin duda, fue la eliminación de a cláusula que impedía a los socios o accionistas de empresas periodísticas, editoriales o cinematográficas presentarse a la licitación.

Para que no quedasen dudas sobre el resultado de la licitación, en el pliego definitivo se prohibió la participación en la licitación de personas que hubieran desempeñado cargos jerárquicos en estaciones de radiodifusión durante el gobierno peronista. Si bien el llamado a concurso para el otorgamiento de licencias para explotar canales de televisión obedeció al interés del Poder Ejecutivo Nacional por dejar estructurado un sistema de radiodifusión, no cabe duda de que algunos sectores sociales también presionaron a favor de esta medida. El sector industrial vinculado a la fabricación de receptores, partidos políticos como el radicalismo y el socialismo, y la Iglesia se mostraron interesados en el nuevo medio. Finalmente, en abril de 1958, tres días antes de entregar el poder al gobierno electo de Arturo Frondizi,<sup>59</sup> el General Aramburu firmó el Decreto Ley 6287 por el cual se otorgaban licencias para instalar canales de televisión a las empresas CADETE, DIVON y Río de la Plata TV. Al ser adjudicados mediante la fórmula de decreto ley, el próximo gobierno debía sancionar una ley en el Congreso si quería modificar lo actuado.

---

<sup>59</sup> El gobierno militar convocó a elecciones en 1957, pero no permitió participar al peronismo. La Unión Cívica Radical, segundo partido en importancia, concurrió dividido a las elecciones. El sector más industrialista de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, pactó con Perón, quien apoyó su fórmula. Con esa base se impuso en una elección en la que se registró una alta abstención de votantes peronistas (en Argentina el voto es obligatorio).

Las tensiones dentro del poder militar fueron evidentes. Un grupo pretendía dejar en libertad de acción al gobierno electo del Dr. Frondizi para que actuara en la materia. Otro sector, vinculado a las altas esferas del poder, tenía muy clara la importancia de dejar el sistema de radiodifusión en manos confiables y, finalmente, supo imponer su criterio. Todos los ganadores tenían credenciales antiperonistas: Canal 9 fue adjudicado a CADETE, una empresa vinculada a la industria cinematográfica través de la LOWE, compañía dedicada a la publicidad en cines, que contaba con militares en su directorio. La licencia de Canal 13 fue a manos de Río de la Plata TV, empresa integrada a partir de la iniciativa de Richard Pueyrredón (militante de la Unión Cívica Radical del Pueblo) con participación de familias del sector agroexportador. Finalmente Canal 11 fue otorgado a DICON (Difusora Contemporánea) que se había agrupado alrededor de la figura del Padre Héctor Grandinetti, perteneciente a la Compañía de Jesús. También se otorgaron dos licencias en el interior del país: una en Mar del Plata y otra en Mendoza, mientras que en otras siete importantes ciudades el concurso fue declarado desierto.

Más allá de los apresuramientos e imprecisiones en la licitación llevada a cabo por la Revolución Libertadora, se puede observar que su objetivo, más que definir un sistema comunicacional, fue revertir el sistema de propiedad de los medios derivado del depuesto gobierno peronista. Pero, al mismo tiempo y casi sin proponérselo, tuvo una decisiva influencia en la historia de la televisión argentina. De hecho, a partir de las disposiciones tomadas por el Gobierno del General Aramburu, se conformó un modelo que no obedeció a un propósito explícito de dicho gobierno, sino más bien a la indefinición en cuanto a la política comunicacional de los gobiernos siguientes. No fue casual que a partir de la licitación de 1958, las posteriores adjudicaciones hayan sido realizadas según las leyes dictadas por gobiernos de facto.

#### **5.4 La inestabilidad política y la conformación de un modelo comunicacional: política y políticas de comunicación en la década del 60**

Con el gobierno de Arturo Frondizi se abre un proceso que incluyó gobiernos electos por la ciudadanía de corta duración y gobiernos militares que interrumpían el proceso democrático hasta que eran obligados a llamar nuevamente a elecciones. Si bien resulta complejo sintetizar la diversidad de fuerzas políticas existentes, el partido militar estaba conformado por la agrupación del sector agroexportador, el catolicismo nacionalista y el conservadurismo político. Del otro lado se agrupaban la tímida burguesía industrial y los sindicatos (directamente vinculados al peronismo proscripto). El primer grupo contaba con mayor poder económico y el segundo con mayor poder político. Esta situación fue descripta por Juan Carlos Portantiero (1989) como “empate hegemónico”.

El gobierno de Arturo Frondizi apostó por continuar el proceso de industrialización iniciado durante el peronismo. Como la segunda fase de industrialización requería volúmenes de capital del que no disponía la burguesía argentina, abrió la economía a las inversiones extranjeras. Sin embargo, su proyecto político no pudo afianzarse ante las presiones del peronismo que lo había apoyado y del partido militar. Frondizi fue derrocado por otro golpe militar en 1963.

Más allá del gobierno de Frondizi, la década del '60 resultó muy significativa por los cambios políticos y sociales que tuvieron lugar. En esos años se gestó en la Argentina un clima cultural, ideológico, teórico y político —en su sentido más amplio— de los que se dan muy de tanto en tanto a lo largo de la historia. El nivel ideológico y a menudo también el político tuvieron una radicalidad que no volvió a registrarse en las décadas posteriores. Dicha radicalidad ideológica asumió un perfil propio vinculado, especialmente, al movimiento peronista. Tras el derrocamiento del segundo gobierno de Juan Domingo Perón en 1955, el heterodoxo y policlasista movimiento político que él encabezaba sufrió una proscripción que se extendió hasta 1973. Durante buena parte de esos 18 años se produjo un fenómeno social referido como la peronización de los sectores medios, que consistió en la incorporación masiva de jóvenes provenientes de familias de clase media a

las filas de la Juventud Peronista (JP). Por otra parte, también se constituyeron diversos grupos de orientación marxista - leninista o trotskista que apostarían en muchos casos, por la lucha armada. El despegue de la televisión privada no puede comprenderse sin considerar la renovación cultural que tuvo lugar a lo largo de la década del '60, con un impulso especial en los años del gobierno de Frondizi. Como señala Mariano Mestman:

La renovación institucional de este período incluye la creación en 1958 de la Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) que, además de la divulgación de trabajos de interés científico, cumpliría un rol importante en la difusión literaria y el boom de la década siguiente. Asimismo, de esos años es la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), en 1957. En esos años también nacieron institutos de cinematografía como los de Santa Fe, Córdoba y La Plata. En el año 1957 se creó la carrera de Sociología en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA sobre la base del funcionalismo norteamericano (Mestman, 1992: 3).

En materia de políticas de comunicación, el gobierno de Frondizi intentó revisar lo actuado por la los militares que lo precedieron. Se destacó en esta tarea la actuación del senador de la Unión Cívica Radical Intransigente Francisco Melani, presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transporte de la Cámara Alta. Finalmente, tras haberse creado comisiones bicamerales para el estudio de la licitación, el gobierno decidió ratificar lo actuado por su predecesor.

De todas formas los licenciatarios que habían obtenido los permisos para instalar las emisoras de televisión debieron enfrentar otro problema todavía mayor como la falta de capitales para poner en funcionamiento los canales. Si bien los adjudicatarios de las licencias pertenecían a los sectores más pudientes de la sociedad argentina, la suma a invertir era muy grande y había que ser osado para aportar dinero en un negocio absolutamente nuevo y del que no había referencias acerca de cómo podía funcionar. Fue así que los licenciatarios decidieron salir a buscar capitales en el exterior. Los encontraron en las tres grandes cadenas norteamericanas: la CBS, la NBC y la ABC, que en la década del '60 tuvieron una política de expansión en toda la región latinoamericana. Como la ley prohibía la participación de capital extranjero en los canales, la relación se estableció mediante productoras de programas controladas por los americanos. Si bien formalmente

los adjudicatarios argentinos se mantuvieron como dueños de los canales, el control económico y de contenidos quedó a cargo de los inversores foráneos. A partir del dominio directo de las productoras, e indirecto de los canales, las cadenas norteamericanas lograban una integración vertical de producción de contenidos y distribución que estaba prohibida en su país de origen. Tras superar un último inconveniente de la dificultad para importar los equipos, dada la carga impositiva, los canales pudieron salir al aire.

El canal 9, de la empresa CADETE y la cadena NBC, fue el primero en hacerlo el 9 de junio de 1960. Lo siguió Canal 13, a cargo de Río de la Plata TV asociada al consorcio CBS-Time Life, que inició sus transmisiones el 1° de octubre. Canal 11, vinculado a la Iglesia a través de la empresa DICON (junto con ABC) fue el más remolón, saliendo al aire recién el 21 de julio de 1961.

En la relación entre Canal 13 y la CBS-Time Life, un hecho fortuito facilitó el proceso. El delegado de los americanos en Argentina fue el cubano Goar Mestre, dueño de un importante conglomerado de medios en su país hasta la llegada al poder de Fidel Castro. Goar Mestre estaba casado con la argentina Alicia Martín. De acuerdo al propio Goar Mestre,<sup>60</sup> fue el presidente Frondizi quien le sugirió que pusiera las acciones del canal a nombre de su mujer. La entrada de Alicia Martín de Mestre al accionariado de Canal 13 fue aprobada por el decreto 4632 del Ministerio de Comunicaciones el 29 de abril de 1960. Se aprecia de esta forma una temprana relación entre el poder político y los dueños de los canales de televisión. Mirta Varela describe con acierto la importancia de la irrupción de los nuevos canales para el mapa cultural argentino:

La instalación de los canales privados se propone como una reinauguración de la televisión en el país. Se trata de una etapa donde se intentan rediseñar las funciones y las formas de producción de un medio que hasta entonces había permanecido en indefinición permanente. En adelante, se impondrá la lógica de las nuevas empresas como parte de la transformación industrial y empresarial que se consideraba indispensable para el enriquecimiento del país en el orden económico. Si bien el desarrollismo propendía al crecimiento económico a través de la industria pesada, las empresas de servicios consiguen un cierto despliegue durante este período. Se trata,

---

<sup>60</sup> Entrevista personal realizada en 1985.

por otra parte, de un momento de expansión e innovación en diferentes áreas de la cultura y, aunque la industria cultural no recupera los niveles previos, se trata de una etapa floreciente para los medios gráficos y la industria editorial y de búsqueda y reconocimiento dentro de la industria cinematográfica. En este contexto, las empresas de los nuevos canales se presentarán como la punta de lanza de la modernización mediática (Varela, 2005: 117).

A lo largo de la década del '60, la televisión privada comercial expandió a las principales ciudades del país. Si al comienzo de la década existían cuatro canales de aire en Capital Federal ya lanzados (7, 9, 11 y 13), y dos más en el interior del país (canal 7 de Mendoza y 8 de Mar del Plata) en su transcurso se incorporaron los siguientes canales: Canal 12 de Córdoba (1961), Canal 10 de Córdoba (1962), Canal 9 de Mendoza (1964), Canal 8 de San Juan (1964), Canal 5 de Rosario (1964), Canal 7 de Neuquén (1965), Canal 10 de Junín (1965), Canal 3 de Rosario (1965), Canal 9 de Comodoro Rivadavia (1965), Canal 9 de Bahía Blanca (1965), Canal 2 de La Plata (1966), Canal 9 de Resistencia (1966), Canal 7 de Bahía Blanca (1966), Canal 13 de Río Grande (1966) y Canal 11 de Salta (1966).

Este crecimiento de las estaciones emisoras fue acompañado por un notable incremento de la venta de aparatos televisores. Como señala Gustavo Bulla:

A partir de un crecimiento significativo de la oferta televisiva en los 60, y amparada por cierto florecimiento económico del país con un visible aumento del consumo por parte de los sectores populares en base a una situación prácticamente de pleno empleo, cada vez fue más habitual encontrarse con grandes aparatos receptores en los livings de los argentinos (Bulla, 2009: 125).

En 1964, el número de hogares con televisor en el área de Capital Federal y Gran Buenos Aires ya rondaba el 60%. Solo cuatro años más tarde, ese porcentaje había subido al 72% (Graziano, 1974). Heriberto Muraro observa que ya en 1968, en las principales ciudades del país alrededor del 78% de los hogares poseían un aparato receptor (1974b). El desarrollo de la televisión se dio de manera desigual. Mientras las grandes ciudades contaban con oferta televisiva, en las ciudades medianas y pequeñas la oferta fue escasa, cuando no nula. El Estado argentino no tuvo por entonces una política que garantizase el acceso universal a los servicios de radiodifusión, ni siquiera para los medios de propiedad estatal. La

inestabilidad política no contribuyó al desarrollo del sistema de medios. Por ejemplo, el Secretario de Comunicaciones, Antonio Pagés Larraya, del gobierno democrático de Arturo Illia (1963-1966) afirmaba:<sup>61</sup>

Nuestro objetivo es desarrollar al máximo las ondas de radio y de televisión, sin miedo a la libertad, con una inmensa fe en el espíritu de los argentinos... Deseo expresar, una vez más, nuestro respeto a la ley, como única norma rectora. La Ley 15.460, que rige esta órbita del quehacer nacional, desde su promulgación en noviembre de 1957, no fue aplicada celosamente, e incluso, corrió peligro de ser derogada (Pagés Larraya, 1964).

Sin embargo, esta política de desarrollo a lo largo del territorio nacional del gobierno de la Unión Cívica Radical fue interrumpida por el golpe militar de 1966. Esta situación favoreció el desarrollo temprano de la televisión por cable en todas aquellas ciudades y pueblos que no eran alcanzadas por los canales abiertos. Otra acción política significativa del gobierno de Arturo Illia en materia de regulación del sistema de medios fue la tardía reglamentación de la ley 15.460 de 1957, ocho años y tres gobiernos después, mediante el decreto 5490/65. Uno de sus puntos más polémicos fue el artículo 43 que establecía que el plazo de adjudicación "(...) se contará a partir del día en que la emisora inicie sus servicios". Gustavo Bulla, realiza una observación crítica de la importancia de este artículo:

Esta afirmación plagada de un aparente sentido común, significaba extender de hecho en dos o tres años, según correspondiera, las adjudicaciones realizadas en abril de 1958, en las postrimerías del gobierno de facto de Pedro Aramburu, dado que el Deceto-Ley del 57 establecía que la fecha a considerar para el plazo de adjudicación, era el día de adjudicación. O sea, abril de 1958 (Bulla, 2009: 132).

En 1966 se produjo un nuevo golpe de Estado, autodenominado Revolución Argentina. Esta dictadura no se presentó a sí misma como "provisional", como en todos los golpes previos, sino que pretendió establecerse como un nuevo sistema dictatorial de tipo permanente, posteriormente clasificado por Guillermo O'Donnell como el Estado burocrático autoritario (O'Donnell, 1982). Durante esta dictadura se profundizaron las

---

<sup>61</sup> Cabe aclarar que si bien las elecciones de 1963 fueron limpias, el peronismo seguía proscripto. Illia, de las filas de la Unión Cívica Radical del Pueblo, obtuvo el 25% de los votos, casi la misma cantidad que hubo de votos en blanco.

tendencias de grupos juveniles de las clases medias urbanas a integrarse a movimientos de liberación nacional. La alta conflictividad política y social generada durante la Revolución Argentina y las luchas entre los diversos sectores militares produjeron dos golpes internos, sucediéndose en el poder tres dictadores militares: Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto Levingston (1970-1971) y Alejandro Lanusse (1971-1973). Finalmente, ante el creciente malestar social, la dictadura organizó en 1973 una salida electoral sin prescripciones por primera vez en 18 años.

Durante los gobiernos militares, el ritmo de lanzamiento de nuevos canales de gestión privada se frenó. En los siete años sucesivos se inauguraron nueve canales de televisión, de los cuales tan solo uno fue concesionado al sector privado y los otros ocho quedaron en manos del Estado, en aquellas Provincias en las que el medio no se había desarrollado. En 1966 existían 26 canales de televisión en el país, de los cuales 22 eran de gestión privada y 4 de gestión estatal. Al final de aquella dictadura militar, en 1973, el mapa televisivo del país estaba compuesto por un total de 35 canales de aire, de los que 23 estaban gestionados por el sector privado y 12 por distintas instancias estatales (2 nacionales, 7 de gobiernos provinciales, 2 universitarios y 1 municipal) (Graziano, 1974). De acuerdo a Heriberto Muraro esto se debió a una razón política: "No se otorgaron nuevas licencias en parte por una idea de control, en parte por atrasos burocráticos y porque nunca fijaron una política definitiva..." (Muraro, 1974a) y agrega en otro artículo:

Aunque el gobierno militar llevara adelante, a través de ministros vinculados a la gran banca internacional como Krieger Vasena, una política decididamente favorable a los monopolios extranjeros, en el terreno cultural la rigidez institucional del aparato dominante y de su ideología conservadora eran, si bien no absolutamente incompatibles, por lo menos no fácilmente coordinables con una red de medios de gran audiencia popular en manos de empresarios privados (Muraro, 1973: 54).

Por otra parte, dos de las principales medidas de la ley de 1957 habían quedado completamente desdibujadas: la prohibición de capital extranjero y la constitución de redes nacionales. En primer lugar, como se ha visto, los extranjeros pudieron acceder indirectamente a las licencias de televisión por la vía de la creación de las productoras



cautivas. Por otro lado, la prohibición de constituir redes fue sorteada por los empresarios privados. Si los canales de Buenos Aires no contaban con capital suficiente para comenzar las emisiones, mucho mayor serían las dificultades en otras ciudades, donde el mercado publicitario era significativamente más pequeño. Las empresas de televisión aprovecharon el control que mantenían sobre las productoras para proveer también de programación a los canales del interior del país. De esta forma, se constituyeron redes de hecho en las que participaban tres actores: los canales de cabecera, las productoras y los canales del interior.

Margarita Graciano describió con acierto las tres modalidades de relación comercial que se establecieron en el sector televisivo, que en general dejaban en manos de los canales del interior la comercialización de los espacios publicitarios:

- de propiedad: cuando se producía una inversión directa de las productoras asociadas a los canales de cabecera en la empresa licenciataria del canal del interior.
- de asociación: se basaba en la relación contractual por la cual el canal del interior le compraba toda la programación a una sola productora porteña, con las ventajas que supone la compra *mayorista*.
- independencia: el canal del interior, sin relación contractual mediante, le compraba su programación a dos o más productoras de Capital Federal. Que esta modalidad haya sido la menos frecuente está directamente vinculada con los altos costos que suponen las compras minoristas (Graziano, 1974: 190).

Gustavo Bulla destaca que esta modalidad implicó la muerte prematura de cualquier posibilidad de un mínimo equilibrio federal en la producción televisiva. El centralismo porteño, que sin duda responde a cuestiones históricas, políticas y culturales, se vio reforzado durante los años '60 con la estructuración del este sistema (Bulla, 2009). Según destaca Margarita Graciano (1974), se comprobó con datos de los años 1972/73, que las cuatro productoras de Capital Federal llegaban potencialmente a los siguientes porcentajes de televidentes de todo el país:

- Proartel (Canal 13): 89,47%

- Teleinterior (Canal 11): 73,10%
- Telecenter (Canal 9): 59,00%
- Estatal (Canal 7): 51,1%

Heriberto Muraro (Muraro, 1974a) agrega que durante la década del '60 las productoras asociadas a los canales de cabecera produjeron el 80% de la programación emitida por los canales del interior el país, en tanto que los cuatro canales capitalinos recaudaron alrededor del 50% de los ingresos publicitarios del conjunto de la industria televisiva nacional, una tendencia que se mantuvo hasta la década del '90.

A partir de 1965 comenzó a producirse un paulatino proceso por el cual las tres grandes cadenas norteamericanas se desprendieron de sus acciones en las productoras y canales privados de Capital Federal. Primero fue la NBC quien en 1965 se desprendió de sus acciones en Telecenter (Canal 9), la siguió la ABC que se desvinculó de Teleinterior (Canal 11) en 1970 y por último, el consorcio CBS / Time-Life quien vendió su participación en Proartel (Canal 13) en 1971.

El primer empresario argentino en tomar las riendas integrales de un canal privado importante fue Alejandro Romay, quien en 1965 adquirió las acciones de la Compañía Argentina de Televisión (CADETE) licenciataria de LS83 Canal 9. En 1965 Romay pasó a ser el principal accionista de la emisora y a partir de allí su relación con la NBC se limitó a la compra de programas.

La segunda empresa en cambiar de manos fue la licenciataria de Canal 11 de Buenos Aires, Dicon S.A. y su productora subsidiaria Telerama. En 1970 la cadena ABC le vendió el paquete mayoritario de acciones al empresario periodístico Héctor Ricardo García propietario del diario Crónica. Por último, en 1971 la sociedad conformada por la CBS y el consorcio Time/Life se desprendió de sus acciones en Proartel, la productora del Canal 13 de Buenos Aires. Quien tomó las riendas de la emisora fue el ya mencionado empresario de medios Goar Mestre.

Más allá de las perspectivas críticas, Pablo Sirvén realza los aportes del sector televisivo en la década:

Los años 60 fueron de gloria para la TV privada ya que en esa época se dieron sus mayores éxitos y el nivel de competencia entre las emisoras más importantes fue muy alto, aún cuando para lograrlo cayeron –algunas más, otras menos– en discutibles concesiones a la mediocridad. Entraron en la década del 70 con los mismos bríos –a pesar de que sus finanzas quizás ya no eran tan florecientes–, pero recibieron un golpe mortal el 10 de octubre de 1973 cuando se dispuso el vencimiento y la caducidad de las licencias de los tres concesionarios” (Sirvén, 1998: 83).

Para completar el panorama del sector audiovisual en la década del '60 es necesario realizar una referencia al desarrollo de la televisión por cable, que cobró gran importancia en la década del '90. Entonces, la televisión solo estaba presente en las grandes ciudades del país. En las ciudades más pequeñas y pueblos, pequeños emprendedores generaron distribuidoras de televisión por circuito cerrado que les permitía vender aparatos y ver los canales abiertos de otras ciudades. Igual que en los comienzos de la radio, cuando no se tenía en claro cuáles serían los alcances del medio, el desarrollo de la televisión por cable vio favorecido su desarrollo inicial desde el punto de vista administrativo por la ausencia casi total de regulaciones a la actividad, solo hacía falta un permiso municipal para el tendido del cableado. En algunos casos, se organizaban antenas comunitarias a través de las cuales se captaban señales de aire provenientes de canales capitalinos, provinciales o próximos regionalmente y se las distribuía casa por casa de los abonados; la otra modalidad era la del circuito cerrado de TV, que agregaba la emisión de películas, enlatados o programación local de producción propia. Hasta el año 1967, estos sistemas de cable se multiplicaron por todo el territorio nacional. La ecuación cerraba perfectamente: los abonados de aquellas ciudades accedían al menos a dos o tres canales, casi como los televidentes porteños, mientras los comerciantes y fabricantes vinculados a la electrónica no paraban de vender televisores:

Nuestro negocio era vender televisores –dice Domingo Saicha, uno de los socios de Sonovisión de Salta–. Ahí estaba la papa. Todos los socios éramos comerciantes, menos Roberto Romero, que tenía el diario [El Tribuno]. El margen de ganancia en cada televisor vendido andaba en el orden del 25% (Amorín, 1997).

Si bien era rentable, dado que se trataba de pequeños mercados de abonados potenciales, el crecimiento de estos sistemas de cable encontraba rápidamente su techo:

“En el año de inicio de las actividades el negocio era vender televisores. Durante el segundo y el tercero, los ingresos fuertes pasaban por los abonos y algo aportaba la publicidad. A partir del cuarto, comenzaba una estabilidad ya sin crecimiento”, sintetiza Gabriel Yenarópulos, propietario de Imperio TV de Río Cuarto (Amorín, 1997).

En 1967 el gobierno de facto del general Onganía dictó el Decreto-Ley 17.283 que impulsaba un ambicioso Plan Nacional de Radiodifusión y Televisión por el cual se determinaba la instalación masiva de emisoras repetidoras en localidades del país que carecieran de señales. Esta política tuvo un efecto doble, ya que por un lado cerró el camino a la instalación de nuevas emisoras en el interior del país y por otro, afectó a los dueños de los circuitos cerrados de televisión que, en varias ciudades, tuvieron que competir con una repetidora gratuita.

A modo de síntesis de lo ocurrido entre 1955 y 1973, puede señalarse que la década del '60 marcó el desarrollo y la consolidación de la televisión en la Argentina. Si bien el Canal 7 estatal llevaba diez años en el aire cuando se desplegó la televisión privada, el medio se masificó definitivamente a partir del surgimiento de los nuevos canales comerciales, que coincidió con el auge del consumo de electrodomésticos por parte de las clases medias y de la masa de trabajadores asalariados.

Lo que comenzó en 1957 con el Decreto-Ley de Radiodifusión de la dictadura de Aramburu, casi como una política comunicacional antiperonista, al cabo de unos pocos años terminó, como el resto de la política económica, introduciendo y consolidando poderosos intereses norteamericanos en el país asociados con fracciones de clases locales. Como afirma Heriberto Muraro:

El resultado final de este proceso fue que en menos de una década se creó en el país un poderoso bloque de intereses centrado alrededor del negocio de la televisión, compuesto por empresas norteamericanas, industriales, comerciantes y terratenientes argentinos, así como uno que otro funcionario estatal ligado a la estructura del poder militar (Muraro, 1974b: 187).

Las empresas norteamericanas alcanzaron buena rentabilidad en un corto plazo, vendieron equipos profesionales, sus programas enlatados y servicios informativos, miles de televisores y, muy especialmente, el mito de la sociedad de consumo a través del aparato publicitario. La política liberal-privatista aplicada para desarrollar la televisión, moldeó a fuego al sistema del audiovisual argentino que, más allá de vaivenes temporarios, sobrevivió largos períodos hegemonizada por una alianza entre los intereses del capital más concentrado a nivel internacional y el de los grupos locales dominantes, que no ha estado exenta de contradicciones.

### **5.5 El Estado irrumpe en la radiodifusión**

Casi como una constante desde el golpe militar de 1955, la dictadura fue perdiendo poder y tuvo que llamar a elecciones. Pero a diferencia de la década del '60, el deterioro del gobierno militar a comienzos de los setenta fue tan grande que no pudo mantener la exclusión del peronismo. Sólo pudo imponer una cláusula que impedía la participación del líder exiliado en Madrid, que tuvo en efecto efímero.

El 11 de marzo de 1973, en representación de Perón, Héctor José Cámpora triunfaba en los comicios nacionales a la cabeza del FREJULI (Frente Justicialista de Liberación) con el 49,5 % de los votos. No obstante, al poco tiempo Cámpora presentaría su renuncia habilitando la postulación de Juan Domingo Perón en un nuevo acto electoral, en el que el líder del justicialismo se presentó acompañado por su esposa María Estela Martínez de Perón (conocida como Isabelita, por su pasado artístico) para el cargo de vicepresidente. Perón asumió pocos meses después tras obtener el 62 % de los sufragios, la cifra más alta obtenida por un candidato a presidente en la historia argentina.

Con el regreso del peronismo, las tensiones entre el modelo agroexportador y el de sustitución de importaciones se decantaron políticamente a favor del último. Por otra parte, en la contradicción capital-trabajo, recobraba fuerza la alianza entre la burguesía nacional y sectores asalariados, que durante la segunda mitad de la década del '60 se habían visto

postergados por un proceso de industrialización que operaba bajo el predominio del capital extranjero (Basualdo, 2010: 95).

El peronismo procuró recuperar algunos de los elementos fundacionales de sus primeros gobiernos, y promovió un acuerdo nacional entre sindicatos y empresarios nacionales, que implicaba una recuperación del salario y, a la vez, un compromiso para elevar la productividad y evitar un salto inflacionario. Sin embargo, como observa el economista Eduardo Basualdo, dicha política estaba prácticamente condenada al fracaso de antemano:

A comienzos de los años '70, las condiciones estructurales vigentes durante los primeros gobiernos peronistas ya no existían, en tanto el nuevo salto en la sustitución de importaciones ya se había llevado a cabo, pero no conducido por el Estado sino por el capital extranjero que, junto a la oligarquía diversificada, habían “colonizado” el aparato estatal. Bajo el nuevo contexto económico, todo intento de reproducir esas primeras experiencias implicaba desplazar tanto al capital extranjero como a la oligarquía diversificada del control de las producciones centrales mediante el avance de la propiedad estatal y la burguesía nacional, e implementar una redistribución del ingreso hacia los sectores asalariados influenciadas por el abaratamiento de los bienes salario y la redefinición del patrón de crecimiento económico (Basualdo, 2010: 107).

Al regresar al gobierno, el peronismo no puso nuevamente al Estado en el centro de la expansión industrial, sino que este debía ser el garante de los diferentes grupos de interés económico. Pero el peronismo, especialmente a partir de la muerte de Perón en 1974, no pudo mantener la alianza policlasista que procuró establecer. Basualdo sostiene que a ello contribuyó la lucha entre las facciones ortodoxas y revolucionaria del propio peronismo (Basualdo, 2010: 115). La crisis económica que se profundizó desde 1975 sumada al clima de violencia política en el que estaba inmerso el país constituyeron los ingredientes necesarios para el fermento del golpe militar de 1976.

En materia de políticas audiovisuales, este corto período de la historia argentina marcado por el regreso del peronismo al gobierno (1973-1976) no resultó menos intenso y polémico que en materia política y económica. Basta recordar que las licencias de los canales privados de la ciudad de Buenos Aires habían sido otorgadas en 1958, por un plazo de 15 años, y que podían ser extendidos por otros 10. Sin embargo, en octubre de 1973 el presidente provisional firmó un decreto (1761/73) que declaraba caducas las licencias de televisión de

los principales canales de la Argentina (9, 11 y 13 de Buenos Aires, a los que se agregaban 8 de Mar del Plata y 7 de Mendoza).

En 1973, en todo el país existían treinta y cinco canales de televisión en una red centralizada alrededor de los cuatro canales de cabecera de Buenos Aires y sus respectivas productoras. La totalidad de los canales se financian con publicidad, salvo canal 7 que tiene en su mayoría subvención estatal (CICMAT, 1974).<sup>62</sup> Con un peronismo que se encontraba fuertemente tensionado entre sus fracciones internas, en un país cuya consigna principal en los últimos años se había reducido a “Liberación o Dependencia” y con un Perón fuertemente influenciado por el modelo de televisión europeo, la televisión argentina se hallaba frente a un verdadero punto de inflexión. Por un lado, los grupos de la derecha peronista (ortodoxos) promovían el control directo de los canales de televisión para fortalecer el proceso de comunicación del gobierno, mientras que los sectores a la izquierda del partido (revolucionarios) sostenían que los canales debían constituir la base de un modelo de servicio público (Muraro, 1974a).

Sin resolver las disputas internas, las emisoras fueron intervenidas y se prorrogó por 180 días la administración de las licencias en manos de las empresas. La fecha de vencimiento de la prórroga se estableció para el 28 de abril de 1974. Otra medida fue la derogación parcial del Decreto-Ley 20.180 de febrero de 1973 que convocaba a privatizar las emisoras comerciales de radio y TV que permanecían en manos del Estado, dependientes de la “Administración General de Emisoras Comerciales de Radio y Televisión”.<sup>63</sup> El gran

---

<sup>62</sup> De ese total, veinticinco eran privados y diez eran públicos, de los cuales dos pertenecían a universidades (canal 10 de Córdoba y canal 10 de San Miguel de Tucumán), siete a gobiernos provinciales y el canal 6 al Municipio de San Rafael de Mendoza.

<sup>63</sup> De esta manera, se consideraba como propiedad del Estado a las emisoras LR1 Radio El Mundo, LR6 Radio Mitre, LR9 Radio Antártida, LT3 Radio Cerealista, LT5 Radio Chaco, LU4 Radio Patagonia Argentina, LU6 Radio Atlántica, LU7 Radio General San Martín, LV3 Radio Córdoba, LV7 Radio Tucumán, LV88 Radio Libertador, LV13 Radio Granaderos Puntanos, LW7 Radio Catamarca, LR3 Radio Belgrano, LR2 Radio Argentina, LS6 Radio del Pueblo, LT8 Radio Rosario, LT12 Radio General Madariaga, LT14 Radio General Urquiza, LT16 Radio Presidencia Roque Sáenz Peña, LU5 Radio Neuquén, LU33 Radio Pampeana, LV2 Radio La Voz del Pueblo, LV5 Radio Sarmiento, LV12 Radio Independencia, LR4 Radio Splendid, LT6 Radio Berón de Astrada, LT11 Radio Concepción del Uruguay, LU8 Radio Bariloche, LU32 Radio Olavarría, LV4 Radio San Rafael, LV14 Radio Joaquín V. González, LV15 Radio Villa Mercedes, LW3 Radio Splendid y la estación de televisión LS 82 TV, Canal 7.

problema que enfrentaba el gobierno era que las emisoras en sí mismas constituían una cáscara vacía, ya que todos los equipos y bienes estaban en manos de las productoras asociadas. Pero formalmente, las productoras, como empresas privadas, quedaban fuera del alcance de la ley de radiodifusión y del decreto de caducidad de licencias. Sin las productoras, los canales no tenían capacidad de emisión y la pantalla se hubiera apagado. Por tal motivo se las intervino y se estableció la prórroga de la administración pública. Esta característica, ponía en un brete al Estado que, en principio, solo podía accionar sobre los permisionarios para quienes las licencias habían caducado de acuerdo a los términos de la ley. No obstante, estatizar los canales y no las productoras era una medida a medias que podía tornarse inútil. Algo que, de alguna manera, era reconocido en el caso peruano de la estatización televisiva producida en el gobierno de Velasco Alvarado quién se vio fuertemente condicionado por carecer de productoras de contenidos (Graziano, 1974). En tal sentido, Heriberto Muraro planteaba en aquel momento la existencia de cuatro alternativas básicas sobre el futuro de la televisión:

- 1) Estatizar algunos canales y dejar otros en manos privadas. Esto, por supuesto, generaría inmediatamente la aparición de productoras privadas destinadas a abastecer a dichos canales privados y el retorno del sistema anterior a muy corto plazo.
- 2) El gobierno puede, tal como hicieron inicialmente los peruanos, estatizar los canales pero mantener el sistema de productoras privadas, que podrían ser las ya existentes u otras nuevas.
- 3) El gobierno podría estatizar los canales y crear un sistema de productoras mixtas con mayor o menor control estatal de su estructura.
- 4) El gobierno podría estatizar totalmente los canales y las productoras (Muraro, 1974a).

Según Pablo Sirvén (1996), la política de Perón en la materia fue ambigua y mezclaba argumentos estatistas y privatistas. Por momentos, alababa el servicio europeo y resaltaba que la televisión debía servir a los intereses de la comunidad, pero al mismo tiempo destacaba la importancia de los programas de entretenimientos y relativizaba la importancia que el Estado posea los medios masivos de comunicación.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Esta forma de relativizar el alcance de los medios se hace patente con una conocida reflexión de Perón: “En 1945 todos los medios masivos de comunicación estaban contra nosotros y ganamos las elecciones. En 1955 todos estaban a favor nuestro, porque eran nuestros la mayor parte y nos echaron, y en 1972 estaban todos contra nosotros y les ganamos por el 60 por ciento” (Sirvén, 1996; CICMAT, 1974).



Desde la sanción del decreto de intervención tuvo lugar una cruenta batalla mediática entre los sindicatos apoyados por la Secretaría de Prensa y Difusión y las ex empresas licenciatarias. El 2 de junio, Canal 11 advirtió en una solicitada que “los bienes de los permisionarios no son patrimonio del Estado mientras no medie transferencia en forma legal; ni puede el Estado, *‘manu militari’*, incautarse de ellos sin avanzar peligrosamente sobre las garantías constitucionales”. El 12 de junio, por Cadena Nacional, Perón se pronunció sobre la cuestión de la televisión: “el Poder Ejecutivo, que es quien debe decidir, ha mantenido una conducta prudente que, lejos de despertar intranquilidad, ha servido para que los órganos publicitarios, al servicio de otros intereses del país, lanzaran las más incomprensibles versiones”.<sup>65</sup>

En julio de 1975, los representantes legales de los tres canales capitalinos fueron citados a la Casa Rosada. El gobierno les manifestó la voluntad de compra de las productoras y bienes muebles e inmuebles de los permisionarios y pidió a las empresas que presentaran su valuación. Finalmente, el 31 de julio, María Estela Martínez de Perón, en ejercicio de la presidencia, firmó el Decreto 340 que dispuso la intervención sobre los cinco canales de televisión, sus bienes inmuebles. La intervención se hizo extensiva a las plantas productoras de programas que proveían el material para las transmisiones, con lo cual los canales de Buenos Aires y los contenidos del 90% de la televisión nacional pasaron a estar controlados por el Estado, liderado por un gobierno peronista que se había decantado por la ortodoxia de derecha. Esto fue notorio en los informativos, que fueron el flanco en el que la ideología lopezreguista<sup>66</sup> se expresó más claramente. El resto de la programación no sufrió grandes cambios respecto a cuando formaba parte de la televisión privada, de hecho se volvieron a reprogramar programas de elaboración nacional de la época de los anteriores propietarios, así como se difundían programas importados.

---

<sup>65</sup> “Mensaje del Presidente de la Nación Tte. Gral. Perón del 12 de junio de 1974”, en *Revista Realidad Económica* N° 17, Mayo-Junio 1974, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, pág. 98.

<sup>66</sup> José López Rega fue secretario de Perón durante su estancia en Madrid, y se transformó en un poderoso ministro durante el gobierno de su viuda. Fue uno de los creadores de la Alianza Anticomunista Argentina, grupo paramilitar que participó activamente en acciones armadas contra los grupos de izquierda peronista y no peronista.

El golpe militar de marzo de 1976 clausuró definitivamente cualquier posibilidad de desarrollar políticas de comunicación vinculadas a un modelo de servicio público. La dictadura militar usufructuó el control del sector audiovisual generado durante este breve lapso de gobierno peronista.

## **5.6 La dictadura y los medios de comunicación: entre el control y la privatización**

La dictadura cívico militar que llevó adelante el golpe de Estado en 1976 implementó un proyecto de transformación económica, política y social muy planificado. El “Proceso de Reorganización Nacional” tuvo objetivos claros: recrear la Argentina políticamente conservadora y económicamente liberal que había caracterizado a la oligarquía agroexportadora de finales del siglo XIX.<sup>67</sup> La dictadura militar (1976-1983) consiguió modificar el empate hegemónico existente, acabó con la dicotomía campo - industria y, en su lugar, fomentó un modelo de rentabilidad financiera que implicó un fuerte proceso de desindustrialización. Fue un proyecto político-económico-cultural que promovió políticas de tipo neoliberal en Argentina. Se llevó a cabo con herramientas existentes (el poder del Estado) y con algunas que se crearon para tal fin (la distribución del poder, de los medios, la generación de una política cultural, la búsqueda de consenso y el cambio en la matriz de pensamiento). Implicó una política cultural controlada por el poder militar pero con elementos civiles trabajando en su diagramación, gestión, aplicación y desarrollo.

Como señalan Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, el plan económico impulsado por el Ministro de Economía José Martínez de Hoz proponía la reivindicación de la iniciativa privada, la eliminación del déficit fiscal y la derogación de las medidas que gravaban las exportaciones, especialmente las agropecuarias. En sus palabras, “el consenso intelectual de los años 60, asociado a conceptos como keynesianismo, Estado de Bienestar o pleno empleo pasó en esos años a una fase de crepúsculo acelerado” (Gerchunoff y Llach, 1998:

---

<sup>67</sup> De hecho el nombre de “Proceso de Reorganización Nacional”, reconoce como antecedente directo los gobiernos del presidente Roca (1980-19986 y 1998-2004) donde se gestó el llamado “Proceso de Organización Nacional”, que entre otras políticas supuso la expansión territorial del país en la Patagonia a partir del exterminio de los pueblos originarios.

353). En términos concretos, la política económica militar implicó una caída del salario real y un relajamiento moderado del proceso inflacionario (nunca menor al 1% mensual). Pero el mayor impacto en la economía se produjo en la reforma del sector financiero, que implicó la liberalización de la tasa de interés y la desnacionalización de los depósitos, es decir, una menor intervención del Banco Central en el mercado de dinero. La liberalización sin control tuvo como correlato el aumento de la especulación financiera que derivó en varios bancos quebrados o salvados por el Estado.

Desde una perspectiva más crítica, Eduardo Basualdo caracteriza el período a partir de la imposición de un nuevo modelo de acumulación:

Los sectores dominantes, a través del terrorismo de Estado que ejerció la dictadura militar, le impusieron un nuevo patrón de acumulación de capital cuyo núcleo fueron las políticas económicas y un nuevo comportamiento estatal. Este comportamiento implicó la convalidación de la valorización financiera de una parte del excedente apropiado por el capital oligopólico, a partir de la adquisición de diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) en el mercado interno e internacional, en un momento en el que las tasas de interés, o su combinación, superaban la rentabilidad de las actividades económicas, y en el que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo posibilitaba la remisión de capital local al exterior. En relación con este núcleo central se desplegaron otras modificaciones sustantivas como la redefinición de la protección arancelaria de las importaciones y el desplazamiento del mercado interno como el ámbito privilegiado del proceso de acumulación de capital (Basualdo, 2010: 117)

No cabe duda de que la drástica reestructuración económica, que implicó una profunda redistribución del ingreso a favor del capital, no hubiera sido posible sin el régimen de terror que amparaba tales políticas. Aun así, al final del gobierno militar, el país quedó fuertemente endeudado y con su aparato industrial destruido.

La fuerza bruta, no fue el único factor que utilizaron los militares para legitimar su accionar. Durante el proceso hubo una contundente política de comunicación, en la que se distinguió el uso del sistema audiovisual heredado del peronismo para montar una importante campaña de propaganda. El papel de los medios masivos de comunicación fue central. Se la entendió como un punto neurálgico del sistema. Tanto, que el Comunicado Número 19 de la Junta Militar –en la noche del 24 de Marzo de 1976– ya se refería a la

censura y a los castigos consecuentes.<sup>68</sup> Desde el poder se ejerció el control de los principales canales de televisión (en manos estatales desde antes del Golpe) y de las radios. En esta área se reiteró la lógica de distribución del poder del territorio nacional (una idea basada en prácticas militares francesas, que establece distribuir por zonas geográficas, fuerzas y capacidad de acción, y que otorga el 33 % de territorio y espacios a cada una de las fuerzas) traducida en aquí en brindar la capacidad de control y gestión de un canal de televisión por cada fuerza. La división de las señales de televisión fue entonces la siguiente: Canal 9 quedó para el Ejército, que también controlaba el 7 (luego ATC) bajo la dependencia del Poder Ejecutivo; Canal 11 fue para la Fuerza Aérea y Canal 13 para la Armada. Con respecto a las radios, prevaleció el Ejército por sobre las otras fuerzas.

El control ideológico de los medios generó que éstos entraran constantemente en cadena nacional en pos de construir consenso y administrar los mecanismos de coerción. Y, con el paso de los meses, aparecieron incluso en los medios privados afines al Golpe los mecanismos y las prácticas de autocensura. En los medios, de algunos temas, no se hablaba. Y si se lo hacía, era para retransmitir la voz oficial del Estado.

La colaboración de las principales empresas periodísticas con la dictadura fue más allá de los contenidos. El caso de la empresa productora de papel para periódicos constituyó la demostración más cabal de la sociedad entre el Estado militar y los principales medios. Bajo la dictadura, *Papel Prensa S. A.* comenzó a funcionar tras años de postergaciones, y su paquete accionario fue repartido entre cuatro socios: el Estado, y los principales diarios de la época: Clarín, La Nación y La Razón. La negativa del diario La Prensa a participar del negocio deja en claro que existían otras alternativas. El traspaso de acciones se realizó a cambio de ocho millones de dólares, y el mismo gobierno financió a los diarios a través de préstamos del Banco Nacional de Desarrollo. Estas prebendas se completaron con un

---

<sup>68</sup> El mismo establecía: “Será reprimido con reclusión de hasta diez años el que, por cualquier medio, difundiere, divulgare o propagare noticias, comunicados o imágenes, con el propósito de perturbar, perjudicar o desprestigiar la actividad de las fuerzas armadas, de seguridad o policiales.”

importante subsidio al consumo eléctrico de la empresa y el aumento al 48% de los aranceles a la importación de papel. Así se constituyó un oligopolio que tenía –y todavía hoy mantiene– un manejo discrecional del precio del papel.

Por otro lado, en la dictadura se definió la norma de emisión de la señal de TV a color. La elección fue consecuente con la política económica de la dictadura y la norma adoptada (PAL N) contribuyó al desmantelamiento de la producción nacional de aparatos receptores. Paralelamente, se construyó el Centro de Producción de Programas de Televisión S.A. (luego Argentina Televisora Color) que se inauguró el 19 de mayo de 1978. Los costos totales del Mundial de Fútbol de Argentina implicaron cifras desorbitadas: 520 millones de dólares, frente a los 150 que costó “España ‘82”. De esa suma, 40 millones fueron insumidos en la construcción de un nuevo edificio para ATC<sup>69</sup>, y 30 millones más en su equipamiento. Los partidos del mundial sólo se emitieron a color para el exterior. Luego de un período de pruebas, las transmisiones en color a nivel nacional comenzaron el 1° de mayo de 1980. Primero emitieron en color Canal 13 y ATC, luego Canal 9 y finalmente Canal 11.

La activa participación del Estado y especialmente de los militares en la estructura audiovisual, contradecía su política liberal en lo económico. Una vez afianzado el control político del país y cuando el régimen dictatorial parecía muy fortalecido, se sancionó un marco regulatorio para la radiodifusión que se convirtió en una de las más pesadas herencias que dejó la dictadura en relación a la estructura comunicacional. En marzo de 1980, el presidente Videla y sus ministros más importantes firmaron el decreto/ley 22.285/80,<sup>70</sup> que reguló los servicios de radiodifusión en el país por casi 30 años. La ley fue reglamentada por el Decreto 286 del 24/2/81. Sus contenidos, como no podía ser de otra manera, están determinados por los rasgos autoritarios y centralistas que regían la lógica del

---

<sup>69</sup> La emisora de propiedad estatal, Canal 7, fue rebautizada como Argentina Televisora Color (ATC).

<sup>70</sup> Existe jurisprudencia en Argentina que indica que los decretos sancionados en gobiernos militares (en los que no funciona el parlamento) tienen fuerza de Ley. Ello implica que para ser modificado o derogado es necesaria la sanción de una ley en el parlamento y no basta otro decreto presidencial.

dominio militar. De nuevo, coherentes con la política económica, proponía un sistema de medios gestionado por empresas privadas, con ciertos límites a la concentración de la propiedad, indicando que un mismo propietario sólo podía acceder a 4 licencias de radio y TV en distintas áreas de cobertura. El directorio de la autoridad de aplicación de la ley, el COMFER, quedaría conformado por un representante de cada una de las fuerzas armadas.

Es necesario describir detalladamente de los contenidos del decreto/ley 22285/80 dado que éste fue el marco legal que rigió durante los gobiernos de Carlos Menem, quien impulsó solamente algunas modificaciones. El decreto/ley solo permitía que fuesen licenciatarios de radiodifusión las personas físicas o sociedades comerciales. Esto excluía a todo tipo de organizaciones sociales o sin fines de lucro. El Estado solo podía tener licencias en un rol subsidiario: su presencia se limitaba a aquellos lugares donde no existía el interés privado. Al menos la norma sancionada por los militares permitió continuar funcionando a las emisoras estatales instaladas con anterioridad, aun cuando se superpusieran con emisoras comerciales. En su artículo 2 fijaba la jurisdicción nacional sobre los servicios de radiodifusión (limitando la jurisdicción federal), mientras que el 4 declaraba los servicios como de interés público. También se determinaba que las emisiones abiertas debían ser gratuitas, pero que los servicios debían satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. Esta frase utilizada en una regulación militar es altamente ambigua y peligrosa. En el artículo 18 se señalaba que la información debía ser “veraz, objetiva y oportuna”. Nuevamente, se aprecia mucha discrecionalidad a favor de quien tuviese que interpretar la ley. Lógicamente (es decir, en la lógica militar) se prohibía la emisión de “programas o mensajes de partidismo político”.

Al especificar el proceso de adjudicación de licencias se estableció que dicha decisión quedaría en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional reforzando el control militar y el centralismo en la ciudad de Buenos Aires. Las licencias se otorgarían por un plazo de quince años con la posibilidad de obtener una prórroga por otros diez años más. Se estableció un máximo de cuatro licencias por persona o sociedad comercial, con el límite que en la misma ciudad sólo se podía tener una radio, una televisora y una distribuidora de

cable. Uno de los artículos que más polémicas suscitaría en el retorno democrático fue el 45, que establecía la prohibición de operar estaciones de radiodifusión a los propietarios de medios gráficos y al capital extranjero. Se obligaba a que el objeto social de las empresas vinculadas fuera solamente la prestación de servicios de radiodifusión, con un límite máximo de veinte personas en la composición accionaria. Respecto del cable, se señalaba que constituía un servicio complementario, cuyas licencias serían autorizadas por la autoridad de aplicación, el COMFER que como se ha visto quedaba controlado por las fuerzas armadas.

Este decreto-ley no pudo ser reemplazado hasta octubre de 2009, lo que permite vislumbrar hasta qué punto la dictadura continuó influyendo sobre la estructura del área de la comunicación, un elemento clave en la reconstrucción de la vida cotidiana, de la opinión pública, y de la relación entre la sociedad y el gobierno. Luego, durante los gobiernos de Carlos Menem, se profundizaron algunos de sus aspectos menos democráticos.

La imposibilidad de los gobiernos que sucedieron a la dictadura de reemplazar la ley de la radiodifusión marca un enorme déficit democrático en el área. Sin poder explicar aquí las complejas causas de la vigencia de la ley por un período tan prolongado, sí es imperioso señalar que los cambios que se hicieron a esta regulación hasta el año 2009 nunca avanzaron en la democratización del sistema y de las comunicaciones. Muy por el contrario, y en la continuidad del proyecto económico neoliberal, la orientación neoliberal de los gobiernos de Carlos Menem, estimuló la mercantilización del sector audiovisual mediante regulaciones que tuvieron como lógica aumentar y potenciar la concentración de la propiedad de los medios, así como estimular una creciente desnacionalización de los principales medios.

## **5.7 El gobierno de Alfonsín y la incapacidad para aplicar políticas de comunicación**

La Unión Cívica Radical (UCR), encabezada por el doctor Raúl Alfonsín, ganó las elecciones de octubre de 1983, imponiéndose de forma un tanto inesperada al peronismo

que, desde su surgimiento, había dominado la vida electoral.<sup>71</sup> Si bien el retorno a la vida democrática y el propio carisma de Alfonsín abrieron un período de grandes expectativas, los desafíos que el nuevo gobierno debía enfrentar eran notorios. En primer lugar, la economía había sufrido la aplicación de políticas ultraliberales que se habían mantenido a partir de un fuerte endeudamiento externo. Este factor fue uno de los máximos condicionantes de la política económica por décadas. Si bien los militares habían tenido que ceder el control del poder ejecutivo, todavía controlaban cuotas importantes de poder y, a lo largo de este primer gobierno, serían una fuente constante de inestabilidad política. Finalmente, si bien el peronismo había sido derrotado electoralmente, supo hacerse fuerte en sus bases sindicales que enfrentaron las medidas del gobierno radical que, según entendían, afectaban los intereses de las clases populares. De los tres focos de conflicto, el más grave sin duda era el económico, que de acuerdo a Sergio Com puede sintetizarse en tres aspectos principales:

1. Pronunciada decadencia productiva con índices de actividad en franca involución,
2. Endeudamiento externo desproporcionado a la propia capacidad financiera con cesación de pagos internacionales,
3. Obstinado proceso inflacionario (Com, 2009: 195).

La política económica del gobierno radical tuvo dos etapas bien marcadas. Durante el primer año y medio de gestión democrática se intentó renegociar la deuda externa en un frente común con otros países de la región y se procuró recuperar el poder adquisitivo del salario. La concepción económica general estaba inspirada en procurar un proceso de reindustrialización, un giro de 360 grados respecto a la política del gobierno militar. Eduardo Basualdo realiza una acertada crítica de las limitaciones del accionar del partido radical, que no comprendió los decisivos cambios producidos en el período anterior:

A partir de la dictadura militar y de las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que acompañaron la mayor derrota popular del siglo XX, la

---

<sup>71</sup> Siempre que se le permitió participar. Es importante recordar que el peronismo quedó proscrito en el período 1955-1973 y que entre 1976 y 1983 no hubo elecciones debido al desarrollo de la última dictadura militar.



situación anterior se replanteó drásticamente: De allí en más, los acreedores externos y el capital concentrado interno –constituido a partir de entonces por los conglomerados extranjeros y los grupos económicos locales– pasan a controlar el proceso económico con base en la sobreexplotación de los trabajadores y una férrea subordinación del Estado a sus intereses particulares. El proceso de acumulación que lideran se sustenta en la valorización financiera y, por lo tanto, ya no está condicionado por el consumo de los sectores populares ni en las fronteras nacionales, impulsando la disolución del capital industrial local que establecía alianzas de diversa índole con los asalariados en la búsqueda de lograr el desarrollo industrial (Basualdo, 2001: 39)

En otras palabras, de acuerdo a Basualdo la peor herencia de la dictadura era la ruptura del empate hegemónico a favor de los sectores que apostaron a procesos de valorización financiera y que estaban fuertemente vinculados con el proceso de endeudamiento externo. El gobierno radical no fue capaz de comprender dicho cambio y, por lo tanto, su intento de recomponer los salarios como base de inicio de un ciclo virtuoso de la economía enfrentó serios obstáculos. El primero de ellos, fue sin duda la espiral de precios, alimentada con la exuberante emisión monetaria. Durante los primeros dos años, la política económica oficial a cargo de Bernardo Grispun navegó entre el objetivo de dar cumplimiento a promesas electorales (recomposición salarial, reactivación económica, etc.) y la aplicación de políticas de anti-inflacionarias. El sector financiero había adquirido preocupantes proporciones y las prácticas especulativas dominaban la actividad en un contexto de quiebra del erario público, endeudamiento superlativo y fuga de capitales.

En la segunda etapa, el gobierno radical claudica en su intento de proteger los salarios y centra su esfuerzo en reducir la inflación y en el pago de la deuda externa. En 1985, Juan Vital Sourrouille, reemplazó a Grinspun en Economía, e impulsó la necesidad de acercarse a los pedidos internacionales, renegociar los servicios caídos y refinanciar la deuda a largo plazo. El 14 de junio de 1985 se lanzó el llamado Plan Austral, que tenía la intención de revertir el proceso inflacionario. El plan, que contó inicialmente con el apoyo mayoritario de un pueblo hastiado de la imparable inestabilidad monetaria, establecía:

1. El congelamiento conjunto de precios, salarios, tarifas y tipo de cambio;

2. La creación de un nuevo signo monetario, el Austral, equivalente a mil unidades de la denominación hasta entonces vigente y la aplicación de una escala de conversión predeterminada;
3. El compromiso de no emisión para financiar el déficit fiscal, que debía cubrirse con nuevos tributos.

Más allá de un inicial éxito coyuntural, el plan se agotó en un par de años y a principios de 1989 tuvo origen un proceso hiperinflacionario que terminaría acabando con el gobierno de Alfonsín de forma anticipada. Entre sus últimas medidas aparecen los primeros intentos de privatización que serán efectivizados en el primer gobierno de Carlos Menem. Eduardo Basualdo da cuenta de la importancia de este momento, especialmente como momento fundacional de la próxima etapa económica y política:

Aprehender la naturaleza de la crisis inflacionaria de 1989 es imprescindible, porque no sólo presenta características atípicas sino que condicionará durante muchos años el comportamiento de la sociedad argentina. La misma supuso una ruptura profunda que, por lo tanto, no estaba referida a las típicas crisis cíclicas que se produjeron durante el desarrollo del modelo sustitutivo. Tampoco expresaba el agotamiento del modelo distribucionista vinculado a los primeros gobiernos peronistas, porque hacía muchos años que no existía, ni siquiera del patrón de acumulación que caracterizó a la segunda etapa de la sustitución de importaciones, porque se había interrumpido a partir de la dictadura militar. Se trató de una crisis que se dirigía a remover las restricciones estructurales que impedían el desarrollo y la consolidación del patrón de acumulación, basado en la valorización financiera, que había puesto en marcha la dictadura militar.

El primer escollo que enfrentaban los sectores dominantes era el tipo de Estado que se había conformado durante la vigencia de la misma valorización financiera, y no durante la segunda sustitución de importaciones. El problema consistía en que el nuevo *establishment* económico estaba constituido por el capital concentrado interno (grupos económicos locales y conglomerados extranjeros) y los acreedores externos, pero esa instancia social decisiva que es el Estado estaba moldeado en función, principalmente, de los primeros, relegando de manera sistemática a los acreedores externos (Basualdo, 2001: 53-54).

La crisis hiperinflacionaria fue utilizada por el siguiente gobierno para realizar las transformaciones estructurales que consolidaría las características del patrón de

acumulación iniciado por la dictadura militar: valorización financiera, privatizaciones y libre mercado.

Si a nivel político el gobierno radical navegó en un mar de contradicciones entre sus intenciones y las restricciones impuestas por una coyuntura que no le resultó favorable, no fue muy distinto lo que ocurrió en el plano específico del sector audiovisual. La Unión Cívica Radical fue el único partido que incluyó la reforma del sistema de medios en la plataforma política de 1983. En su propuesta electoral se realizaba una mención bastante precisa sobre qué hacer con los medios de comunicación, en tres puntos centrales: 1) la creación de tres sistemas para la explotación de la radio y la televisión: el reservado al Estado, el reservado a la gestión privada y el reservado al ente autónomo de derecho público no gubernamental, 2) la creación de una comisión bicameral permanente de radio y televisión y 3) la integración de programas de educación a distancia al sistema de radio y televisión. Muy lejos quedó de alcanzar estos ambiciosos objetivos.

Como la ley vigente era la sancionada durante la dictadura militar (22285/80), que establecía que la autoridad de aplicación (COMFER) debía estar integrada por miembros de las fuerzas armadas, una vez asumido el gobierno, Alfonsín dispuso su intervención y nombró un delegado normalizador. A los pocos meses, y mediante el decreto 1154/84, suspendió la aplicación del Plan Nacional de Radiodifusión (PLANARA), hasta que no se modificase la Ley de Radiodifusión. Ambas cuestiones eran razonables hasta que el parlamento sancionara una nueva normativa democrática. El gran problema fue que el gobierno no tuvo capacidad para producir dicha modificación y lo que eran políticas provisorias se tornaron permanentes. Por su parte, el Ejecutivo se hizo cargo de administrar los canales de la ciudad de Buenos Aires que eran los principales productores de contenidos, con una excepción.

Entre el final de la dictadura y los inicios del gobierno de Alfonsín se produjo una modificación importante en la estructura del mercado televisivo. Alejandro Romy, antiguo dueño de Canal 9 hasta la expropiación estatal en 1975 logró recuperar la propiedad del mismo a través de reclamos judiciales. A diferencia de los otros propietarios, Romy nunca

aceptó la expropiación de su productora, e inició acciones legales que finalmente dieron sus frutos. De esta forma, el mercado televisivo recuperó un operador privado. Mientras ATC (Canal 7), Canal 11 y Canal 13 se mantuvieron administrados por el estado, Canal 9 quedó en la órbita privada. Con una programación populista y comercial, rápidamente pasó a encabezar las preferencias del público.

Mientras tanto, las organizaciones sociales y los pequeños empresarios que quedaban marginados de la posibilidad de acceder a una licencia de radio o televisión, comenzaron a montar los medios por afuera del sistema legal. A finales de 1985 se calculaba que existían 2500 radio sin permiso, aunque toleradas por el sistema político, incluso en muchos casos apadrinadas por él.

Aunque no llegó a plasmarse ninguna norma, varios fueron los proyectos presentados por diputados y senadores de diversos partidos para modificar la Ley de Radiodifusión. Se destacaron las divergencias de orientación entre quienes defendían una comunicación social de servicio público y aquellos que tenían una orientación mercadocéntrica. Curiosamente, las diferencias se pudieron apreciar mejor en el interior de los partidos (que presentaron más de un proyecto cada uno) que entre ellos.

Después de transcurridos los primeros años de gobierno constitucional comenzó a verificarse una injerencia más activa del Poder Ejecutivo Nacional. Las políticas de comunicación fueron diseñadas a través de la Secretaría de información Pública (SIP). Un anteproyecto de ley de la SIP se ocupaba centralmente de los canales de Buenos Aires que estaban en manos del Estado: "Qué hacer con los canales, alternativas". Lo primero que destacaba el proyecto era lo conflictivo que resultaba sostener que los canales debían estar en manos del Estado. Proponía tres alternativas que se desprenden de la lectura del texto siguiente: "a) Un ente público gubernamental para administrar los tres canales expropiados y ATC, b) Un ente gubernamental para administrar ATC y un ente estatal no gubernamental administra los otros dos canales, c) Un ente gubernamental para administrar ATC, un ente no gubernamental para administrar canal 13, y la privatización de canal 11". Este proyecto es el paradigma sobre el que un año más tarde se conformó la propuesta de

Consejo para la Consolidación de la Democracia. Las opciones mostraban las opciones existentes dentro del gobierno que en ningún caso estaban a favor de una privatización completa del sistema.

Hacia fines de 1987 se dio a conocer públicamente el proyecto del Consejo para la Consolidación de la Democracia (COCODE).<sup>72</sup> Las principales características del proyecto son las siguientes:

Se establece el derecho a la información como complemento de la libertad de expresión. Se propone una autoridad de aplicación con un cuerpo colegiado asesorada por una junta que incluye a una cantidad importante de sectores sociales. Juntas regionales como autoridad de aplicación local. Descentralización en el otorgamiento de frecuencias. Creación de un sistema audiovisual gubernamental y otro estatal. Posibilidad para cualquier persona jurídica pueda acceder a medios audiovisuales, permitiendo iguales tiempos de publicidad a aquellos que pertenecen a sociedades comerciales como a las que no tienen fines de lucro. Creación de un instituto de investigación y promoción audiovisual. Se crea la figura del defensor público. Se establecen limitación a los medios gráficos (solo pueden tener el treinta y tres por ciento de los votos y del capital de los medios audiovisuales en la misma áreas de cobertura principal de la publicación gráfica). Se permiten las redes que no abarquen más de 5 emisoras, pero las emisoras comprometidas no pueden cubrir más de un 30 por ciento de su emisión diaria con material de esa procedencia. Se establecen porcentajes obligatorios de producción: 15% los dos primeros años y 25% para los subsiguientes. Se permite que las emisoras no autorizadas al momento del sancionamiento de la ley puedan pedir su regulación a la autoridad de aplicación (Cocode, 1988).

Sin embargo, y más allá de sus buenas intenciones, el proyecto no alcanzó siquiera tener estado parlamentario. El proyecto del COCODE fue abandonado y la Cámara de Diputados recibió otro proyecto elaborado por el PEN para su estudio.

Sin embargo, una nueva iniciativa surgió en el Congreso a partir del diputado radical Osvaldo Álvarez Guerrero, Presidente de la Comisión de Comunicaciones. Este proyecto retomaba las principales características del proyecto COCODE y fue aprobado en la comisión. Sin embargo, y ante la proximidad de las elecciones presidenciales de 1989, nunca fue tratado en las sesiones plenarias de la Cámara. Este fue el último intento,

---

<sup>72</sup> Organismo multipartidario creado por Alfonsín para planificar políticas de Estado.

infructuoso, del gobierno radical de cambiar la situación heredada de la dictadura. Al final del período alfonsinista, no sólo se mantenía la intervención al COMFER y suspendido el llamado para otorgar nuevas licencias, sino que también el Estado controlaba los canales de televisión de Buenos Aires que, como se ha visto, producían la mayoría de los contenidos que se emitían en el país.

Paralelamente, durante el primer gobierno democrático tras la dictadura, se expandió un sistema de radiodifusión no legal, que llegó a sumar más de dos mil radios. En algunos casos, el Estado respondió con clausuras, pero para la mayoría de las radios se verificó tolerancia y padrinazgo político. La irrupción de esta radiodifusión sin licencias, contribuyó a mostrar las deficiencias del sistema regulatorio para dar cuenta de las necesidades comunicacionales de la sociedad. También resultó una manera de generar una solución política “a la argentina”. En lugar de sancionar un marco regulatorio democrático se toleraba una situación de precariedad legal, que ampliaba los estrechos límites impuestos por la ley de la dictadura.

Sin lugar a dudas, en el único sector donde se produjeron cambios sustantivos en materia de radiodifusión fue en el cable. Si bien la distribución de señales por circuito cerrado había tenido sus orígenes en la década del '60 en ciudades que no contaban con televisión abierta, el despegue masivo del cable no tendría lugar hasta mediados de los '80 cuando logró penetrar con un sistema atractivo en las grandes ciudades. Fue una medida tomada por el gobierno de Raúl Alfonsín, el decreto 1613/86, la que permitió al sector privado recibir y emitir señales satelitales en el país, situación reservada hasta entonces al Estado. Cable y satélite son dos tecnologías que se complementan perfectamente, al permitir la distribución de señales nacionales e internacionales (satélite) y su redistribución a nivel local (cable). El cable ofrecía en el interior todos los canales de la capital, uno local, y otras señales de películas. Con la televisión multicanal, se alcanzó una relación costo - beneficio más que satisfactoria para los empresarios. Por otra parte, la distribución satelital permitió concentrar la producción de señales de cable en un punto geográfico que, en el caso argentino fue, una vez más, la ciudad de Buenos Aires. De esta manera, se multiplicó la

oferta de señales a través de dos vías: la bajada de señales satelitales extranjeras, pagas o no, para su redistribución y la consolidación de la producción interna debido a la unificación del mercado nacional. La mayor cantidad de señales aumenta su atractivo, con lo cual se dio un paso definitivo para el crecimiento del sistema. La televisión multicanal resultó tan atractiva que en pocos años el sistema de cable se convirtió en el más importante de América Latina.

Las políticas de comunicación del gobierno de Alfonsín no escaparon a las dudas y contradicciones que caracterizaron al conjunto de su administración. Si bien este gobierno suspendió la aplicación de las políticas más autoritarias heredadas de la dictadura, no fue capaz de establecer un nuevo marco normativo pese a sucesivos intentos. La expansión del sistema audiovisual tuvo lugar por fuera de las directrices gubernamentales: la sociedad civil desarrolló sus propios radios y el mercado potenció un sistema de distribución por cable. En ambos casos se contó con la tolerancia del gobierno. Las características de sus políticas de comunicación fueron reseñadas por Blanco y Germano, como un proyecto de mejorar el sistema audiovisual que lentamente se perdió en el intento:

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín pueden diferenciarse dos etapas con respecto a los medios. En un primer momento existió una política bien intencionada, aunque lamentablemente sin la fuerza para imponerse. Durante la primavera democrática de principios de los 80, los canales que pertenecían al Estado mantuvieron ciertas tendencias organizativas, respetando las reglas de juego. Se mantuvo la necesidad de imponer operadores en los canales que tuviesen una línea profesional y no una ideología partidaria. Las áreas de contenidos se despegaron de la función que hasta entonces habían cumplido los canales estatales, ser meros repetidores de la historia oficial (Blanco y Germano, 2005: 214-215).

Al finalizar el mandato de Alfonsín, el sistema de medios se caracterizaba por contar con pocos canales de televisión, el Estado Nacional controlaba la producción en forma mayoritaria y la generación de contenidos estaba centralizada en Buenos Aires. La concentración de medios en manos privadas era limitada porque la ley de la dictadura impedía la propiedad cruzada de medios gráficos y audiovisuales. Finalmente, tampoco estaba permitida la propiedad de medios de comunicación por parte del capital extranjero. En este sentido, al menos, debe señalarse que el gobierno de Alfonsín resistió las presiones

para liberalizar el mercado. De esta forma, puede sintetizarse el período como el intento de impulsar políticas democráticas sin el énfasis necesario y el bloqueo de las iniciativas pro-mercado. Mientras tanto, el sistema audiovisual argentino parecía detenido en el tiempo, y su estructura no variaba sustantivamente desde la década del '60. Sería el gobierno de Carlos Menem el que transformaría radicalmente el escenario con sus políticas audiovisuales y la transformación económica del sector.





## 6. Políticas de comunicación en el Gobierno de Carlos Menem

### 6.1 Una transformación radical de la política y la economía

Antes de abordar los cambios que sufrieron las políticas de comunicación durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), resulta conveniente entender la transformación general que tuvo lugar en la economía política argentina en este período. Se trata de un lapso en el cual se impulsaron importantes cambios, siguiendo los postulados del llamado Consenso de Washington, de fuerte influencia en la región latinoamericana en la década del '90.

En 1989 John Williamson ((1990)) publicó en el *Institute for International Economics* los diez puntos que fueron conocidos después como el Consenso de Washington y que marcaron la agenda política de Latinoamérica —y de otras regiones del mundo— hasta la llegada del nuevo siglo. Resumidos, estos puntos refieren a la estabilidad macroeconómica a través de control del déficit público, retracción de la actividad estatal a favor de la mercantil, privatización, liberalización de los mercados financieros y desregulación de los servicios. Son los principios básicos de la llamada reforma económica en el continente, con dos

elementos impulsores clave: “*the severity of the economic crisis and policy bandwagoning*”, en particular a partir de los resultados positivos de las privatizaciones y desregulaciones en otros países (Manzetti, (1994): 46).

En Argentina, el Gobierno de Menem, además de seguir los postulados del consenso de Washington logró articular, al menos durante su primer mandato, los intereses de los grupos de capital concentrado nacional, con los acreedores externos, quienes pasaron a compartir la propiedad de las empresas privatizadas (Azpiazu, 2002). La situación económica argentina se hallaba gravemente deteriorada al asumir Menem, especialmente por la combinatoria de factores tales como estancamiento económico, fuerte déficit fiscal y alta inflación. Gerchunoff y Llach sintetizan la situación:

La hiperinflación de 1989 significaba que el último recurso a disposición del Estado para enfrentar sus pagos, la emisión monetaria, se había agotado por la fuga de capitales. Asfixiado por obligaciones de diversa naturaleza, el Estado argentino carecía de credibilidad como deudor, prueba de lo cual era el hecho de que sus títulos más confiables pagaban una tasa de interés que excedía a la de un bono norteamericano en 23,9% y que la monetización estuviera en un nivel (7%) igual a un tercio de lo que había sido el promedio durante el gobierno de Alfonsín. En un contexto extremadamente sensible, en el que los actores económicos internos y externos disponían de un decisivo poder de veto sobre los mercados, abstenerse de aplicar políticas de reformas habría importado el peligro de una dolarización completa y un colapso productivo (Gerchunoff y Llach, 1998: 423).

De esta forma Gerchunoff y Llach no solo describen el escenario económico argentino de fines de los '80, sino que lo utilizan para justificar la aplicación de las recetas monetaristas que implementaría el nuevo gobierno, desde el argumento de la escasez de opciones.

Pero para comprender cabalmente lo ocurrido en el período menemista, hay que recordar dos antecedentes sumamente importantes. En primer lugar, que la dictadura militar (1976-1983) había diseñado la arquitectura del modelo neoliberal, al promover los procesos de *valorización financiera* donde la tasa de interés superaba la tasa de rentabilidad media de cualquier tipo de actividad industrial. Dicha tasa de interés tenía un seguro de cambio que fijaba el precio del dólar, en una versión prematura de lo que sería la ley de convertibilidad de 1991. Paralelamente, se produjo una fuerte concentración de los ingresos y una

importante transferencia de la participación del ingreso, desde los sectores asalariados hacia los sectores dominantes.

En segundo lugar, en febrero de 1989, a fines del mandato de Raúl Alfonsín (1983-1989), se produjo una corrida monetaria que desembocó en un proceso hiperinflacionario que implicó la salida anticipada del gobierno alfonsinista. Basualdo observa que el proceso inflacionario tiene un efecto disciplinador en dos sentidos: hacia la sociedad, por el miedo que despierta; y hacia el sistema político, porque le muestra que si no se adoptan una serie de políticas preestablecidas, no puede sobrevivir ningún gobierno (Basualdo, 2001). El mismo autor caracteriza las tensiones dentro de los grupos hegemónicos que debieron enfrentarse entonces:

Si bien la crisis hiperinflacionaria de 1989 expresa la pugna entablada dentro de los sectores dominantes del nuevo patrón de acumulación, resulta evidente que un nuevo punto de equilibrio entre el capital concentrado interno y los acreedores externos exige no solo redefinir el carácter del Estado sino modificar también de una manera significativa la distribución del ingreso, y más aún la propia relación entre el capital y el trabajo. Por lo tanto no se trata de una crisis que resulta, como antaño, de la pugna distributiva sino de un replanteo de las relaciones estructurales básicas entre el capital y el trabajo, pero mediado por la disputa dentro del establishment económico que conduce el desarrollo del nuevo patrón de acumulación (Basualdo, 2001: 55).

El efecto aleccionador fue rápidamente incorporado por Carlos Menem, quien desde los primeros días de gobierno decidió privilegiar los intereses de los grupos económicos hegemónicos. Esta opción tuvo como consecuencia la definitiva adopción del modelo neoliberal, en detrimento de las promesas de corte populista lanzadas en su campaña electoral. Ni bien asumió, adoptó los programas que los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial) le sugerían a la Argentina desde hacía tiempo: encarar un rápido programa de privatización de empresas públicas para el cuál se aceptaría como parte de pago los bonos de la deuda externa argentina; implementar una fuerte reforma tributaria (que elevó el IVA del 9 al 21% y bajó el impuesto a las ganancias y los aportes patronales), y promover una reforma financiera que liberase el flujo de capitales definitivamente.

Gerchunoff y Llach sostienen que la política de privatizaciones estuvo basada en la premisa que la hiperinflación era consecuencia de la profunda crisis de administración estatal:

La formulación de una política de reforma del Estado pasaba a ser así a ser no ya una condición necesaria para la estabilización sino, en verdad, una condición suficiente para ello (Gerchunoff y Llach, 1998: 429).

Para aprobar la transformación del marco legal que estructuraba la economía argentina era necesario aprobar leyes fundamentales. El gobierno de Menem, que había asumido de forma anticipada, no contaría hasta diciembre de 1989 con mayoría parlamentaria.<sup>73</sup> Sin embargo logró aprobar dos leyes que resultaron fundamentales para la profunda reestructuración que tuvo lugar en la siguiente década: la Ley de Emergencia Económica (23697/89) y la Ley de Reforma del Estado (23696/89). La primera suspendió los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, y las preferencias de las manufacturas nacionales en las compras del Estado. La ley de reforma del Estado fue el marco normativo general para la política de privatizaciones que comenzaría inmediatamente.<sup>74</sup> Si la primera implicaba un serio golpe al sector industrial que perdió sus protecciones, la segunda marcaba el inicio del desguace del Estado. Pero además, la Ley de Reforma del Estado determinó cambios en la Ley de Radiodifusión (22285/80) que fueron decisivos para la transformación del sistema de medios.

En este esquema, las privatizaciones de empresas públicas resultaron de vital importancia las nuevas compañías privadas constituyeron el lugar de encuentro de los capitales nacionales y extranjeros. Como señala Basualdo:

A lo largo de este proceso ambos integrantes de los sectores dominantes acuerdan implementar una modificación estructural que desde el comienzo era innegociable para los acreedores externos: la transferencia de los activos públicos al sector privado.

---

<sup>73</sup> En el pacto de transición adelantado que firmaron Menem y Alfonsín se acordó que el primero asumía la presidencia el 9 de julio (día de la independencia argentina) en lugar del 10 de diciembre. Como los diputados y senadores permanecerían en sus cargos hasta la fecha de renovación (10/12) también se estableció que los diputados que respondían a Alfonsín no obstaculizarían las leyes que enviara Menem al Congreso de la Nación.

<sup>74</sup> La Ley de Reforma del Estado estableció que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante decretos del Poder Ejecutivo sin pasar por el Congreso, y que los acreedores del Estado podían capitalizar sus créditos.

Si bien desde el comienzo de la crisis era una condición *sine qua non* para recuperar buena parte del capital adeudado por el Estado, el desarrollo de los acontecimientos, hizo que el capital concentrado interno coincidiera con los acreedores externos porque percibió que de esa manera accedería a la propiedad de activos de enorme magnitud que exhibían una elevada rentabilidad potencia. Se puede afirmar que los grupos económicos locales, por su menor capacidad económica no pudieron seguir excluyendo a los capitales extranjeros. Sin embargo, al mismo tiempo es innegable que estos últimos tampoco pudieron obviar la presencia de los grupos económicos locales, debido al conocimiento local y a su capacidad para definir las características específicas de las políticas estatales (Basualdo, 2001: 61).

Sin embargo, la inflación no cedió de forma suficiente y la crisis económica seguía latente. La política económica tuvo un nuevo giro en 1991, cuando asumió Domingo Cavallo el Ministerio de Economía, quien impulsó la convertibilidad de la moneda argentina que, tras una fuerte devaluación y por una década, quedó atada al dólar. Esta medida, que implicó renunciar a cualquier posibilidad de tener una política monetaria, al menos cumplió el objetivo de reducir notablemente la inflación.

Para completar el panorama, en 1992 se acordó, a través del llamado Plan Brady, la reestructuración de la deuda externa con la banca internacional, lo que le permitió al país reincorporarse al sistema financiero global, y volver a recibir los créditos que constituían la base del sistema de valorización financiera, al compensar los déficit de las cuentas públicas y la balanza comercial. A partir de la apertura del crédito internacional, se asistió a los “años dorados de las políticas neoliberales”, cuando el crédito accesible para el mercado interno permitió la expansión del consumo. La “bonanza” económica implicó que la economía argentina creciera en el período 92-94, y otorgó legitimidad al modelo mientras se consumaba uno de los procesos de concentración y extranjerización de la economía Argentina más significativo de su historia.

Sin embargo, a mediados de la década del '90, el modelo comenzó a dar sus primeras señales de agotamiento. Al déficit fiscal y de balanza comercial que el sistema había generado (el primero por desfinanciamiento del sector de la previsión social, privatizada; el segundo por el desmedido auge de las importaciones), se sumó otro problema de fuerte impacto social: el desempleo, que llegó a tasas cercanas al 20%.

Otro cambio significativo estuvo dado por la creciente divergencia en los intereses de los grupos de capital concentrado nacional y el capital extranjero. Mientras los primeros se desprendían de posiciones en empresas privatizadas y se reorientaron hacia la producción primaria y la especulación financiera, el capital foráneo se concentró en las grandes empresas, incrementando su control de la matriz productiva. Esta situación tuvo impacto también sobre el mercado de medios. La síntesis de la reorientación de las políticas estatales y de la estructura económica argentina, resultan un antecedente fundamental para comprender el signo de las políticas de comunicación en Argentina en la década del '90.

## **6.2 Las primeras políticas de comunicación**

El gobierno menemista se mostró muy activo en la reforma regulatoria general en los primeros días de su mandato. El sector audiovisual no fue una excepción al respecto. Las primeras modificaciones sustanciales fueron establecidas por la ley 23696/89 conocida como de “Reforma del Estado”, y la ley 23697/89 llamada “Ley de Emergencia Económica, que implicó una profunda reestructuración del modelo económico y constituyó un golpe para el sector industrial. Mediante esta Ley se suspendieron los subsidios y subvenciones y la obligación de compra nacional, se reformó la Carta Orgánica del Banco Central, se flexibilizó el régimen de contratación del empleo público y se favoreció el ingreso del capital extranjero.

Fue, sin embargo, en la ley 23696/89 donde se produjeron las modificaciones más significativas en términos de regulación del sector audiovisual. Esta ley fue aprobada en el Congreso de la Nación el 17 de agosto de 1989, solo 39 días después de haber asumido el gobierno.<sup>75</sup> La Ley fue utilizada como punto de partida para transferir una notable cantidad de activos del Estado. Los opositores a la misma la llamaron ley de “desguace del Estado”.

---

<sup>75</sup> Por una extraña coincidencia, o tal vez no, es el lapso que media entre dos fechas patrias. El 9 de Julio (día que asumió Menem) es el día de la declaración de la Independencia, y el 17 de agosto se conmemora la muerte de José de San Martín, considerado el libertador de la patria.

Desde sus primeros artículos se observan las tendencias privatistas, que fueron justificadas en la grave crisis económica que atravesaba el país:

**ARTÍCULO 1º.- DECLARACION.-** Declárase en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias.

**ART. 2º.- INTERVENCIONES** Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a disponer por un plazo de 180 días, prorrogables por una sola vez y por igual término la intervención de todos los entes, empresas y sociedades, cualquiera sea su tipo jurídico, de propiedad exclusiva del Estado Nacional y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos. Exclúyese expresamente a las universidades nacionales del régimen de intervención establecido en el presente artículo (Argentina, 1989).

Los dos primeros artículos de la ley sirvieron para fundamentar el proceso de privatizaciones y favorecieron la intervención del Poder Ejecutivo Nacional sin el debido control parlamentario. En los siguientes artículos se definió que el objetivo de la Ley era la privatización de los bienes del Estado:

**ART. 8º.- PROCEDIMIENTO.** Para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión, es requisito previo que hayan sido declaradas "sujeta a privatización" de acuerdo a las previsiones de esta ley.

**ART. 9º.-** La declaración de sujeta a privatización será hecha por el Poder Ejecutivo Nacional, debiendo, en todos los casos, ser aprobada por ley del Congreso. Asígnase trámite parlamentario de preferencia a los proyectos de esta naturaleza.

Sin perjuicio del régimen establecido precedentemente, por esta ley se declaran "sujeta a privatización a los entes que se enumeran en los listados anexos" (Argentina, 1989).



Llama la atención el artículo 8, ya que menciona específicamente a las emisoras de radio y televisión. En artículo 9 vuelve a transferir competencias al PEN, aunque en el mismo se autoriza una importante serie de privatizaciones en sus anexos. En el anexo 1 se incluyen:

- L.S. 84 T.V. Canal 11 - Privatización
- L.S. 85 T.V. Canal 13 - Privatización
- L.R.3 Radio Belgrano - Privatización
- L.R.5 Radio Excelsior - Privatización
- Todos los medios de comunicación - Privatización
- Administrados por el Estado exceptuados:
- L.S. 82 ATC - Canal L 7
- L.R.A. 1 Radio Nacional
- Radio Difusión Argentina Al Exterior (RAE) y las emisoras que integran el Servicio Nacional De Radiodifusión.

Se ha realizado la transcripción de esta parte de los anexos porque llama la atención que en un párrafo se indique que todos los medios de comunicación en manos del Estado quedaban habilitados para ser privatizados, pero además se mencionen de forma separada e incluso con anterioridad, los medios de la ciudad de Buenos Aires que todavía eran de propiedad pública, y los más atractivos para la venta porque proveían de contenidos a todo el país y lideraban los indicadores de audiencia.

El artículo 15, si bien no se refiere específicamente al sector audiovisual, introduce cuestiones que serán muy significativas en el futuro, ya que permitió el pago de las empresas con bonos del Estado que se hallaban muy devaluados, al tiempo que establecía que el Estado se hacía cargo de las empresas privatizadas. Dos condiciones que tornaban a las empresas muy atractivas, ya que podían ser compradas a un precio muy bajo (los títulos de la deuda externa se reconocían a precio nominal, cuando cotizaban a no más del 20% en los mercados secundarios) y sin deudas.

**ART. 15.- ALTERNATIVAS DE PROCEDIMIENTO.** Para el cumplimiento de los objetivos y fines de esta Ley, el Poder Ejecutivo, a través de la Autoridad de Aplicación o en forma directa en su caso, podrá:

(...)

10) Establecer mecanismos a través de los cuales los acreedores del Estado y/o de las entidades mencionadas en el artículo 2 de la presente, puedan capitalizar sus créditos.

(...)

12) Disponer para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos que el Estado Nacional asuma el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación” (Argentina, 1989).

Más allá de todos estos cambios, el artículo de la Ley que cambió radicalmente la estructura del sistema audiovisual argentino fue el 65. Antes de considerarlo, es preciso hacer notar que mediante esta Ley de Reforma del Estado en la que se sentaban las bases de un proceso radical de reestructuración de la economía argentina, se modificó por primera vez en el Congreso una parte de la Ley de Radiodifusión heredada de la dictadura militar. Sin discusión pública y en medio de un conjunto de artículos que no se vinculaban con el tema. Ningún otro sector de la administración pública recibió un trato tan significativo en la ley 23696 como la radiodifusión, hecho que marca el carácter estratégico de la radiodifusión para el gobierno:

**ART. 65.- RADIODIFUSION.** Modificase la ley 22.285 de la siguiente forma:

a) Derógase el inciso c) del artículo 43.

b) Sustitúyese el inciso e) del artículo 45 por el siguiente:

"No tener vinculación jurídica societaria u otras formas de sujeción con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras".

c) Deróganse los incisos a) y c) del artículo 46.

d) Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar las medidas necesarias, hasta el dictado de una nueva Ley de Radiodifusión, para regular el funcionamiento de aquellos medios que no se encuentren encuadrados en las disposiciones vigentes hasta el momento de la sanción de esta ley de emergencia<sup>76</sup> (Argentina, 1989)

Cada palabra del artículo 45 vale su peso en oro. El inciso 3 del artículo 43 de la ley 22285/80 establecía un límite de hasta tres licencias de radiodifusión sonora o de televisión en distintas áreas de servicios.<sup>77</sup> Por su parte, la redacción del inciso e) del artículo 45 había sido objeto de disputas a lo largo del gobierno de Alfonsín ya que impedía a los propietarios de medios gráficos ser licenciatarios de radiodifusión. De esta manera, se impedía la conformación de grupos multimedia. Con la nueva redacción solo se limitaba la participación del capital extranjero. Si bien hubo intentos para permitir porcentajes minoritarios de capital extranjero en los medios de comunicación, esa opción fue finalmente desechada (López, 2008: 249). Sin embargo, fue uno de los puntos que mereció más atención por parte de los legisladores. Mariana Baranchuk ha reconstruido los debates “no públicos” en torno a la entrada del capital extranjero:

Rachid plantea que Clarín era un aliado natural frente a la ofensiva que se esperaba por parte de Berlusconi, Murdok, Televisa y Turner, y confiesa haber mantenido reuniones semanales con Mignetto (Directivo del Grupo) para discutir el marco comunicacional de la licitación. Por otra parte, da cuenta de que las “contraprestaciones” se resolvían en otra esfera. Señala que Manzano era el principal operador a favor del ingreso del capital extranjero a los medios,<sup>78</sup> cuestión en la que Rachid coincide con León Guinzburg, ex interventor del COMFER, quien agrega que Manzano junto con el entonces Senador Juan Carlos Romero de la Provincia de Salta<sup>79</sup> dieron en el Congreso la batalla por la cuota de capital foráneo. Dichos

---

<sup>76</sup> Fuente: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23696.htm>. Consultada el 14 de septiembre de 2012.

<sup>77</sup> Es preciso aquí recordar que el sistema argentino no otorga licencias nacionales sino por áreas de servicios que no tienen un área superior a 100km cuadrados.

<sup>78</sup> De la entrevista a Jorge Rachid: “la noche que se sancionó la ley de Reforma del Estado me tuve que quedar toda la noche en el recinto vigilándolo para que no lo hiciera. Ahí me dejan solo, y yo le digo a Manzano, mirá que vamos a volver a las viejas prácticas peronistas, yo te tiro a la zanja si vos me habilitas al capital extranjero; me quedé toda la noche para controlarlo”.

<sup>79</sup> Juan Carlos Romero se desempeñaba en ese entonces como Senador por su provincia y Presidente de la Comisión de

legisladores perdieron, y se mantuvieron las restricciones al capital extranjero. Deberían esperar aún algunos años (Baranchuk, 2009: 221).

El inciso a) del artículo 46 original, establecía que el objeto social de los licenciarios debía ser exclusivamente la explotación social de servicios de radiodifusión, mientras que el inciso c) determinaba que los socios debían ser personas físicas y no superarían la cantidad de veinte. Con estos artículos se impedía la formación de sociedades y se favorecía un mayor control y conocimiento de los adjudicatarios de las licencias. Finalmente, en el último párrafo de este singular artículo de la Ley de Reforma del Estado se dejaba en manos del PEN regularizar la situación de miles de radios que no habían accedido a licencias al suspenderse los concursos hasta que se cambiara la ley de la dictadura.

Diversos autores han señalado que existía un fuerte compromiso de los tres principales candidatos presidenciales en las elecciones (Menem, Angeloz y Alsogaray) con los propietarios de los medios gráficos para cambiar la normativa que impedía su participación en el sector audiovisual (López, 2008; Mochkofsky, 2011). En una suerte de biografía autorizada de Héctor Magnetto, CEO del grupo Clarín, se señala:

Los mensajes del justicialismo eran homogéneos pero se encontraban con una barrera de desconfianza entre los empresarios de medios, que tenían muy presente la visión estatista de Perón. Para enviar señales tranquilizadoras Menem eligió a su hermano Eduardo, que tomó contacto con la mayoría del empresariado periodístico y también con Magnetto, a quien le ratificó la decisión de privatizar los medios. (...)

La reunión con Magnetto fue el 12 de junio en la residencia del todavía gobernador. Y le repitió a Magnetto lo que ya le había dicho su hermano: vamos a privatizar rápidamente el 13 y el 11. No vamos a seguir perdiendo millones con algo que los privados pueden hacer mucho mejor. Nos interesa que esto salga bien y que participen empresas nacionales” (López, 2008: 246-247).

Las promesas de Menem efectivamente se convirtieron en realidad en menos de seis meses. El cambio de la regulación fue decisivo cuando se considera quienes resultaron ganadores

---

Economía del Honorable Senado de la Nación, fue gobernador de Salta en el período 1995 -1999 y compañero de fórmula de Carlos Saúl Menem en las elecciones de 2003.

del proceso de licitación, ya que ninguno hubiese podido presentarse al concurso con la vieja redacción de la ley. Claro que esto se hizo sin ningún criterio de política pública, y mucho menos con participación social. El proceso regulatorio de la comunicación había iniciado su camino con un criterio que favorecía los intereses de los empresarios de los medios nacionales, eliminaba restricciones a la concentración y estimulaba la conformación de grupos multimedia.

El paso firme de la privatización de los canales no se detuvo con las modificaciones de la ley. Inmediatamente se redactaron los pliegos, y el 21 de septiembre se sancionó el decreto 830/89 por el que se llamaba a licitación para adjudicar los canales 11 y 13 y las radios Belgrano y Excelsior, todos medios de Buenos Aires. El plazo para presentar las propuestas se extendió por un mes. El mencionado decreto establecía que el 29 de septiembre se llamaría a concurso público para la adjudicación de las licencias para la prestación y explotación de las emisoras LS 84 TV Canal 11 y LS 85 TV Canal 13 de Capital Federal, también se creaba una comisión evaluadora de las propuestas que se presentasen formada por: los secretarios Legal y Técnico y de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación, Raúl Granillo Ocampo y Jorge Rachid; por el Secretario de Comunicaciones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Raúl Otero y por el interventor del COMFER, León Guinsburg.

El plazo era excesivamente corto y solo los grupos que tuvieron interés con anterioridad podían conformar propuestas en un plazo tan reducido. De todas formas, finalmente diez grupos se presentaron al concurso y de acuerdo a Pablo Sirvén solo tres tenían opciones de ganar: Telefé con Editorial Atlántida a la cabeza, ATEAR con participación mayoritaria del grupo Clarín, y Tevemac, de uno de los grupos más importantes de la economía argentina, la familia Macri (Sirvén, 1996: 258). Un cuarto grupo que podía aspirar a contar con un canal era el del editor del diario *Ámbito financiero*, Julio Ramos, muy cercano al presidente Menem.

Diversos trabajos analizan en detalle los cruces e impugnaciones que cruzaron los diferentes grupos, así como las internas palaciegas desarrolladas para seducir a un gobierno

que tenía compromisos y afinidades con todos los grupos (López, 2008; Mochkofsky, 2011; Sirvén, 1996). No hay duda de que todos los candidatos integraban lo que Basualdo (2001) denomina “grupos de capital nacional”, que habían sido exitosos en el bloqueo de participación de los capitales extranjeros como no ocurriría en otras licitaciones llevadas a cabo por el menemismo.

Mientras tanto, en los cargos políticos encargados de administrar los medios de comunicación convivían diversas líneas internas, algo muy propio del peronismo. Como señala Diego Rossi:

Los puestos de decisión en materia de radiodifusión fueron ocupados a partir de julio de 1989 por personalidades de diversa procedencia dentro del justicialismo, cuyas visiones y trayectorias personales divergían en algunos casos, aunque en poco tiempo el “proyecto” se unificó considerablemente en el discurso y las acciones emprendidas. Durante todo el mandato del Presidente Menem, el Ejecutivo no explicitó políticas sectoriales de consenso, sino más bien se expresó a través de iniciativas sostenidas por las nuevas alianzas de poder, y decisiones de hecho luego ratificadas por decretos de necesidad y urgencia (Rossi, 2008).

La publicación de los pliegos de licitación puso en la agenda pública las políticas de comunicación como nunca antes. Por un lado el gobierno daba a conocer las millonarias deudas que habían acumulado los canales en su etapa estatal, en un intento por legitimar su decisión de privatizarlos. Por su parte, los sindicatos mostraron preocupación por la defensa de los puestos de trabajo, mientras que se postulaban para hacerse cargo de la gestión, en una propuesta vinculada a lógicas de servicio público. Cuando el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dormí, anunció el cierre de los canales hasta tanto fueran privatizados, la reacción fue tan contundente, que dicha medida no llegó a producirse. De todas formas, la amenaza sirvió para que las discusiones en torno a la venta de los canales pasasen a segundo plano. Mientras tanto, y como parte de una negociación con los sindicatos, se estableció una co-administración de los canales entre los interventores designados por el gobierno y otros designados por los gremios. Mariana Baranchuk señala sobre esta etapa:

La privatización de los canales 11 y 13 se transformó en una cuestión social. Aparecieron opiniones de personalidades de la cultura y el periodismo que, sin demasiado sustento teórico, alegaban a favor y en contra del paso de los medios a manos privadas. El grueso de la prensa escrita apoyó el proceso y, específicamente, la derogación de la prohibición para participar en las futuras licitaciones. Las voces disonantes resultaron escasas, a veces tibias, y en muchos casos se mostraron más desconcertadas que conscientemente críticas. Pocas líneas se escribieron para cuestionar el artículo 65 de la ley de Reforma del Estado, por el cual quedaban habilitados para ser concesionarios los titulares de medios gráficos, y se tornaba posible la conformación de multimedios. Los canales eran deficitarios, y se publicaban sus resultados económicos, mientras que la información resultaba confusa y dispar (Baranchuk, 2009: 218).

Tal como estaba previsto, el 24 de octubre se realizó el acto de apertura de los sobres correspondientes a la primera etapa, o sea donde figuran los antecedentes de los diferentes grupos pero no la oferta económica. Se presentaron seis ofertas para adquirir Canal 11 y cuatro para el 13. León Guinsburg, interventor del COMFER estaba exultante y así lo puso de manifiesto:

Indudablemente, estamos viviendo una jornada histórica (...) Nunca en ningún concurso de medios hubo tantos oferentes, (...) lo que avala el acierto de la política emprendida. Se desprende, entonces, el indudable éxito de esta convocatoria, cuyo objeto no es solamente privatizar lo que se tiene, sino también lo que no se tiene y hace falta.<sup>80</sup>

Los grupos oferentes fueron los siguientes para ambos canales:

- Arte Radiotelevisivo Argentino (ARTEAR SA) Conformado por Ernestina Herrera de Noble (directora de Clarín); Héctor Horacio Magonetto por AGEA SA e INVARAR SA que incluía a dueños de medios del interior del país como Alberto Gollán (Canal 3 y LT2 de Rosario); José Bonaldi y Arón Braver (Canal 12 de Córdoba); Jorge Enrique Estornell (Canal 8 de San Juan y Canal 8 de Mendoza); Eduardo García Hamilton (ex director del diario La Gaceta, de Tucumán y ex presidente de DyN); Luis Alberto Pérez (Director del diario El Territorio de

---

<sup>80</sup> En: Clarín - Sección política 25/10/89. página 8.

Posadas); Ricardo Sáenz Valiente (Director y propietario del diario La Calle, Concepción del Uruguay; Entre Ríos).

- Productora Federal de Comunicaciones; Gustavo Yankelevich; Aldo Tomás Blardone (Son los únicos que incluyeron la participación de los trabajadores en su presentación)
- Televisora Federal; Conformada por Editorial Atlántida (Constancio y Aníbal Vigil); Francisco y Santiago Soldatti; Luis Zanón; Avelino Porto, Pedro Simoncini y una sociedad de diez canales del interior liderada por Alejandro Massot.

Solo para el 13:

- Argentevé; Grupo integrado por Julio Ramos (*Ámbito Financiero*), Máximo Gainza (*La Prensa*), Florencio Aldrey Iglesias (*La Capital* de Mar del Plata), Gerardo Sofovich, Palito Ortega.

Sólo para el 11:

- Tavemac SA; Formado por Francisco, Antonio, Mauricio, Gianfranco, Jorge y Daniela Macri y Goar Mestre
- Video Mundo; Arnaldo Martineghi de Astilleros Alianza
- Imagen Visión; Grupo formado por Orlando Terranova Seguel; Roque Cassini; Carlos Mirson y Daniel Vila.

Luego de las impugnaciones, se procedió a la apertura de los sobres con las propuestas económicas, que se realizó el 15 de diciembre del '89. Las ofertas de los grupos fueron las siguientes:

- Para canal 11: Tevemac, 3.500.000.000 de australes (U\$S 3.500.000); Artear, 3.275.000.000 de australes (U\$S 3.275.000); Productora Federal de Comunicaciones, 4.320.000.000 de australes (U\$S 4.320.000); Televisión Federal, 2.500.000.000 de australes (U\$S 2.500.000); Imagen Visión, 2.499.564.000 de australes más una bonificación de 499 millones de la misma moneda (U\$S 2.998.564).



- Para canal 13: Argentevé, 3.554.000.000 de australes (U\$S 3.554.000); Artear, 4.575.000.000 de australes (U\$S 4.575.000); Televisión Federal, 3.374.000.000 de australes, más un adicional de 338.000.000 de dicha moneda (U\$S 3.407.000); Productora Federal de Comunicaciones, 5.040.000.000 de australes, más un 20% en bonos de participación (U\$S: 5.040.000, sin contar los bonos de participación mencionados).

Los pliegos de bases y condiciones del concurso indicaban que el criterio para otorgar los canales debía basarse en primer lugar en la propuesta cultural y técnica, y luego de una primera selección, permitir a las propuestas que hubieran pasado el corte, mejorar sus ofertas económicas.

El 17 de diciembre el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Raúl Granillo Ocampo informó que los tres grupos cuya propuesta cultural y técnica había sido aprobada y por lo tanto participarían en la compulsa económica por los canales eran: Artear (Clarín y Asoc.), Televisión Federal (Telefé, Editorial Atlántida y otros) y Tevemac (Macri–Mestre). Los tres fueron citados a fin de que mejorasen sus ofertas económicas. La selección fue realizada a partir del mayor puntaje obtenido en la evaluación de méritos y antecedentes. La propuesta cultural tuvo un puntaje muy elevado en comparación al resto de los parámetros, lo cual significó que la posibilidad de otorgar puntajes en base a elementos subjetivos fue significativa. El orden de méritos organizado para este concurso, no se aplicó nunca antes y nunca después se volvió a utilizar.

El decreto además declaró disueltas y en estado de liquidación las empresas titulares y subsidiarias de los canales 11 y 13; es decir: Dicon Difusión Contemporánea S.A., Río de la Plata S.A., Proartel S.A., así como Telesistemas S.A. y Cobrinfor S.A.

Comenzó entonces la fase final de esta acelerada privatización que no duró más de cuatro meses. Al grupo Clarín, que presentó el proyecto Artear que fue el mejor evaluado, se le propuso que mejorase la oferta del grupo de Yankelevich para quedarse con el Canal 13.

Dicha productora terminó pagando 7.200 millones de australes (U\$S 7.200.000) pagaderos un 40% en el momento de la entrega y el resto en seis cuotas semestrales.<sup>81</sup>

Una vez resuelto el tema del 13, la batalla más compleja tuvo como protagonista al Canal 11, entre las propuestas de Telefé y Tevemac, que habían obtenido exactamente el mismo puntaje. El Gobierno les propuso que en 48hs. mejorasen sus propuestas económicas respectivas. Telefé cuadruplicó su oferta, mientras que Tevemac solo la duplicó, y de esta forma la licencia quedó en manos de los primeros.

El 22 de diciembre se promulgó el Decreto 1540/89 que concedió las licencias de las estaciones LS84 TV Canal 11 a Televisión Federal S.A. (Telefé) y LS85 Canal 13 a Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. (Artear) y los canales se otorgaron el 29. De esta forma se cumplió la promesa de adjudicar los canales antes de fin de año. Mediante el mismo decreto también se asignaron dos radios de la ciudad de Buenos Aires. La radio Belgrano, que había sido un refugio de programas de tendencia progresistas en la época de Alfonsín, fue adjudicada a Alejandro Romay, quien impuso como condición para hacerse cargo una reducción previa del personal. La radio rebautizada “Libertad”, sirvió para promocionar los programas del canal 9 capitalino. Radio Excelsior fue otorgada a Red Celeste y Blanca S.A., grupo empresarial integrado por Orlando Terranova Seguel (Supercanal de Mendoza), Daniel Vila (LU6 Radio Nihuil de Mendoza), Gustavo Viramonte Otero (LU2 de Córdoba), Herman Schroeder (LU5 de Neuquén), Eduardo Bader (LU12 de Tucumán), Diego Ávila (Torneos y Competencias) y Raúl Krislavin (Ravel S.A.), quienes intentaron hacer un proyecto de radio federal con “La Red”.

De la evaluación de esta primera iniciativa política en materia de comunicación por parte del gobierno de Carlos Menem se desprenden algunas consideraciones interesantes:

1. La privatización constituyó el primer paso para la conformación de grupos multimedios al permitir la propiedad cruzada de medios gráficos, radios, canales de aire y distribuidoras de cable. Esta medida resultó decisiva para la emergencia de los grupos

---

<sup>81</sup> Clarín 21/12/1989.

que rápidamente pasarían a tener posición dominante en la estructura de medios argentina: el grupo Clarín (que sumó Canal 13 al diario de mayor tirada del país, y a Radio Mitre, y que poco más tarde se incorporó al negocio del cable a través de Multicanal) y el grupo Telefé (entre cuyos accionistas principales estaban los dueños de Editorial Atlántida, incorporó Radio Continental en 1992, y luego entró en el negocio del cable).

2. Todos los interesados que se presentaron a la licitación pertenecían a los llamados grupos de capital nacional concentrado. La mayoría ya contaba con inversiones en medios o había sido propietario de medios de comunicación.
3. Se puede apreciar un Estado que compra por mucho más valor que el que vende. De acuerdo a las propias biografías de los anteriores dueños, Goar Mestre recibió en junio de 1977 U\$S 11.200.000 por la compra de la emisora que había sido expropiada en 1975 (Sirvén, 1996: 229). Por su parte, Héctor Ricardo García cobró en diciembre de 1979, U\$S 6.500.000 por la expropiación de Canal 11 (García, 2012: 213). Ambos canales transmitían en blanco y negro. Diez años más tarde, luego de haber realizado las inversiones necesarias para transmitir en color, el precio de los canales fue de casi 6 millones de dólares por el 13 (López, 2008: 255); y aproximadamente 9 millones de dólares (tras la subasta) por Canal 11 (López, 2008: 327). Ambos canales se entregaron exentos de toda deuda previa, que fue asumida por el Estado Nacional.

En términos generales se valorizó el proceso que se iniciaba con la privatización de los canales en un trabajo anterior:

Como en la mayoría de las áreas de gobierno, el oficialismo produjo una fuerte alianza con los principales grupos económicos, que derivó en la total subordinación del aparato estatal a las políticas diseñadas por estos. A partir de aquel momento las modificaciones al sistema de radiodifusión se realizaron siguiendo las necesidades del mercado. Aparecieron entonces, las contradicciones de tomar partido por uno u otro grupo oligopólico en un nuevo marco signado por la presencia de las transnacionales y la convergencia tecnológica. Las regulaciones fueron siempre puntuales, específicas, pero invariablemente orientadas a favorecer el proceso de valorización de los capitales del sector (Albornoz, Castillo, P., Mastrini, y Postolski, 1999: 140).

La privatización de los canales de televisión de Buenos Aires, fue la primera de un conjunto que afectó a casi todos los bienes en manos del Estado hasta entonces. La lista incluyó empresas energéticas, telefónicas, petroleras, marítimas, de transporte, y las rutas y caminos fueron concesionados al sector privado para su mantenimiento. En términos económicos, no resultaron significativas si se comparan con otras que le sucedieron. Tampoco implicaron la utilización del mecanismo de canje de la deuda. Sin embargo, deben considerarse dos aspectos fundamentales: por su tamaño puede considerarse que constituyeron una prueba piloto de las grandes privatizaciones posteriores pero, además, los nuevos adjudicatarios se transformaron en los principales defensores de la política general de privatizaciones, gracias a la cual habían podido apoderarse de los canales.

### **6.3 La privatización de ENTel**

Luego de la privatización de los canales, considerada exitosa por el gobierno, y con el aval del Congreso de la Nación a partir de la Ley de Reforma del Estado, el PEN desarrolló a partir de 1990 un amplio programa de enajenación de activos públicos. El caso de la privatización de las telecomunicaciones debe ser considerado brevemente por su estrecha relación con el sector audiovisual.

Las telecomunicaciones en la Argentina tuvieron su origen en inversiones de capitales extranjeros pero en 1946, durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón, se produjo la estatización de los bienes de la Unión Telefónica, que operaba en las regiones más importantes del país. En 1956, el gobierno que derrocó a Perón fundó la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) sobre la base de la empresa creada por su antecesor.

Por más de 40 años en la mayor parte del país,<sup>82</sup> el monopolio de la prestación del servicio telefónico quedó en manos de ENTel. Sus políticas erráticas fueron paralelas al inestable panorama político de las décadas del 60 y 70. Si bien la tarifa telefónica era accesible, la

---

<sup>82</sup> En seis provincias continuaron operando compañías privadas o cooperativas telefónicas.

empresa no conseguía atender la demanda de un público consumidor cada vez más numeroso. Por otra parte, si bien no registraba pérdidas, tampoco conseguía incorporar los adelantos técnicos que se iban produciendo en el mercado internacional de telecomunicaciones. El servicio era de baja calidad y la demanda insatisfecha creció notablemente.

El proceso de privatización de ENTel no fue tan rápido como el de los canales de televisión, pero también contó con un fuerte impulso del gobierno. Ya en septiembre de 1989 se sancionó el decreto PEN 731/89 que dispuso la intervención de ENTel y se requirió al Ministerio de Obras y Servicios Públicos la preparación de los Pliegos de Bases y Condiciones para la privatización. Trece meses después, la empresa pasó a manos privadas.

La intervención tomó a su cargo la tarea de tornar atractiva la empresa para el capital privado. Las tarifas telefónicas sufrieron aumentos que las ubicaron entre las más altas a nivel internacional, mientras que la planta de trabajadores era reducida sustantivamente. De esta forma, el Estado se hizo cargo económicamente, pero sobre todo políticamente de dos medidas muy costosas: el aumento de tarifas y el despido de trabajadores. Ya en 1990, el decreto PEN 58/90 dividió el territorio nacional en dos áreas para la prestación del servicio telefónico. De acuerdo a Martín Abeles:

En rigor, dicha división de la empresa daría lugar a la constitución de dos monopolios independientes, con sendas reservas de mercado, quedando excluida desde el momento de la privatización cualquier tipo de competencia en telefonía urbana (Abeles, 2001: 60).

El Pliego de Bases y Condiciones propiamente dicho y el llamado a concurso público internacional se basaron en el Decreto 62/90, en el cual se determinó que:

- se vendería el 60% del paquete accionario de cada una de las dos empresas telefónicas, se dejaría un 10% en manos del personal de ENTel, y un 30% restante quedaría en manos del Estado, que debería venderlo en el mercado de valores dos años después.
- se exigía la participación de una compañía telefónica con experiencia internacional.

- se determinaba un precio base de U\$S 1.003 millones por el 60% del paquete accionario, del que se abonaría un precio de U\$S 214 millones al contado y el resto, en títulos de la deuda externa a valor nominal.
- se fijaba la absorción de los pasivos de ENTel por parte del Estado.
- se establecía el impedimento para que las empresas telefónicas participasen del sector audiovisual.
- se implantaba un duopolio durante el transcurso de 7 años, que podría ser extendido por 3 años más, si las adjudicatarias cumplían con determinadas inversiones.

Al respecto, Martín Abeles señala:

Los condicionamientos impuestos por este tipo de pre requisitos restringían el ingreso de potenciales oferentes al concurso, y operaron, en la práctica, como importantes barreras de ingreso al proceso licitatorio. A su vez dichas condiciones permitían anticipar la importancia que iban a adquirir la participación de las entidades poseedoras de títulos de la deuda externa argentina, dada la insignificancia de la participación exigida a las operadoras internacionales en el consorcio adjudicatario (Abeles, 2001: 74).

En noviembre de 1990 se adjudicó el 60% del paquete accionario de ENTel por 214 millones de dólares en efectivo y 5.028 millones de dólares en títulos de la deuda externa. Los adjudicatarios fueron la empresa Telefónica de Argentina que asoció principalmente a Telefónica de España, el Citibank y los grupos locales Techint y Perez Companc;<sup>83</sup> y la empresa Telecom, cuyos accionistas fueron las empresas estatales de teléfonos de Francia e Italia, junto a la Banca Morgan y el grupo local Perez Compac. Diversos analistas coinciden en que la empresa fue notoriamente subvaluada (Abeles, 2001; Lopez, 1999; Schorr, 2001). Cabe recordar además que los títulos de la deuda externa cotizaban en los mercados secundarios a un 15% de su valor nominal, por lo que el valor pagado supuso una inversión de U\$S 750 millones en títulos, o sea U\$S 1.000 millones por el 60% de las dos empresas.

---

<sup>83</sup> En total participaron 19 accionistas. Los tres citados se repartieron el 45% del capital social.

Las asociaciones formadas en los grupos licenciatarios de las empresas de servicio público privatizadas permiten apreciar la conjunción de intereses que determinó el proceso licitatorio: las operadoras internacionales, la banca acreedora y los grandes grupos económicos locales (Techint, Perez Companc). La privatización no solo implicó la enajenación de un enorme capital social acumulado durante décadas, sino que también sirvió como espacio de reunión de intereses económicos que hasta entonces habían sido contradictorios, en la construcción de un nuevo grupo hegemónico. Como señala Daniel Aspiazu:

La urgencia privatizadora, la amplitud de sus realizaciones, los elevados niveles de concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, las garantías normativas y/o regulatorias de obtener beneficios extraordinarios, la transferencia de capacidades decisivas en cuanto a la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas, las discontinuidades normativas y regulatorias, las fragilidades institucionales son componentes esenciales y funcionales al exitoso intento de conformar y afianzar sólidas articulaciones de intereses hegemónicos en la reconfiguración de los sectores de poder en la Argentina, como expresión de un régimen de acumulación del capital creciente y concentrador en lo económico, y excluyente en lo social (Aspiazu, 2002: 37-38).

A poco más de un año de iniciado el gobierno de Carlos Menem, ya se habían privatizado los dos canales de televisión más importantes y la empresa estatal de telecomunicaciones. En ambos casos, las modificaciones al marco regulatorio previo habían sido fundamentales en relación a los resultados obtenidos. El dinero obtenido por el Estado no resultó tan significativo como el apoyo que obtendría de los grupos económicos que se vieron favorecidos por el proceso. Si bien ambas privatizaciones compartieron su celeridad y la acción del Estado a favor del capital, también pueden apreciarse diferencias. Mientras que en el caso de la televisión el proceso quedó limitado a los grupos nacionales, en las telecomunicaciones se estimuló la interacción de los grupos económicos nacionales e internacionales junto con la banca financiera internacional. Por otra parte, y tal vez este hecho sea el más significativo para esta investigación, no solo los marcos regulatorios quedaron claramente diferenciados, sino que además se estableció la exclusión de las telefónicas del mercado audiovisual. Finalmente, y aunque escape a los alcances de esta

tesis, si bien la privatización de los canales de televisión implicó un monto de dinero significativamente menor, tuvo una marcada importancia simbólica por el apoyo que los nuevos propietarios brindaron a todo el proceso de enajenación de bienes del Estado.

#### **6.4 La política de comunicación más allá de las privatizaciones**

Cuando el Justicialismo llegó al poder en julio de 1989, se encontraban funcionando en todo el país 26 emisoras privadas de televisión abierta, y otras 17 emisoras en manos del Estado Nacional, las provincias o las universidades. Estos escasos canales, para un país tan vasto, eran retransmitidos por más de 500 repetidoras que llevaban la televisión abierta a los principales centros urbanos.<sup>84</sup> Mientras en Buenos Aires podían sintonizarse cinco señales abiertas, solo en otras siete ciudades había más de un canal. Si bien el 92% de los hogares argentinos contaba, al menos, con un televisor, vastas zonas rurales escasamente pobladas no disponían de una sola señal clara para sintonizar con una antena de regulares dimensiones. El panorama televisivo se completaba con los aproximadamente 400 circuitos cerrados de distribución de televisión por vínculo físico (mayoritariamente cable) que habían acercado la televisión a las poblaciones con acceso deficitario. En la década del '90 se produjo una explosión de estos sistemas que penetraron con fuerza en todas las ciudades del país. En pocos años se superaron las 1100 empresas distribuidoras de señales, la mayoría de ellas con algún canal de contenidos locales. Como se ha visto, en los primeros meses de gobierno, dos canales del Estado pasaron a manos privadas. La política de comunicación del gobierno de Carlos Menem fue mucho más amplia y abarcadora que el proceso de privatizaciones analizado. En la mayoría de los casos, predominó la acción del Poder Ejecutivo sobre la del Congreso de la Nación.

Si bien el Parlamento procuró mantener alguna iniciativa en materia de política audiovisual, la situación no cambió sustantivamente en relación al gobierno de Alfonsín. Los proyectos

---

<sup>84</sup> Cabe recordar una vez más, que las licencias en Argentina se otorgan por área de cobertura, que en ningún caso excede los 100 KM de alcance, y que solo la televisión y la radio del Estado tienen permiso para cubrir la totalidad del territorio.



elaborados por diputados y senadores para establecer una nueva ley de radiodifusión que reemplazara a la de la dictadura perdían estado parlamentario uno tras otro, sin siquiera haber sido aprobados en las comisiones respectivas. Por ejemplo, los proyectos de los diputados Paz (PJ) y Álvarez Guerrero (UCR) presentados en 1990 retomaron el debate inconcluso del anterior gobierno, e incluso coincidían en postular una definición explícita de la radiodifusión como servicio público, democratización del COMFER y adjudicación de licencias, desdoblamiento jurisdiccional para las provincias y municipios, respeto al derecho a la información y a las emisoras sin fines comerciales, entre otros puntos “progresistas”. Claro que estas ideas no hallaban ningún eco en el Poder Ejecutivo, que había reorientado las políticas hacia opciones cercanas a los intereses de los propietarios de medios. Como señala Diego Rossi:

La voluntad política compartida entre algunos legisladores justicialistas con los legisladores radicales para mantener en agenda el tema de la radiodifusión (inédita años atrás), naufragó ante un Poder Ejecutivo que no quiso una modificación integral de la Ley 22285 sancionada por el gobierno dictatorial de Videla, luego de haber logrado de los legisladores el aval necesario para el cumplimiento de las privatizaciones de 1989. Recién en agosto de 1993 el Ejecutivo presentó un proyecto de ley al Congreso, pero nunca fue tratado. Sus principales definiciones apuntaban a reordenar el sistema de medios siempre dentro del paradigma de interés público, asumiendo ciertas reivindicaciones de incorporación de nuevos actores a la propiedad de medios, pero manteniendo un control centralizado desde el organismo de aplicación” (Rossi, 2008: 246).

Mientras el Congreso se limitaba a presentar proyectos estériles, el Poder Ejecutivo Nacional retomó la iniciativa para ajustar el marco regulatorio a las necesidades del capital. Mediante el decreto PEN 1771/91 publicado en el Boletín Oficial en septiembre de 1991, se modificó en forma sustantiva el reglamento de la ley 22.285/90 (La ley fue reglamentada por el decreto PEN 286/81). Entre las modificaciones más importantes se destaca en primer lugar la rebaja en el porcentaje de producción nacional que debían emitir los canales abiertos y radios del 50 al 40%. Todavía más significativa resultó la modificación del artículo 68 de la ley, que impedía de forma taxativa la formación de redes de programación:

Art. 68: No podrán constituirse redes privadas permanentes. No obstante, para la emisión de programas de interés general el Comité Federal de Radiodifusión podrá conceder autorización para constituir redes transitorias (Art. 68. Ley 22285/80).

Este artículo había sido legalmente saltado a partir de la conformación de productoras de programas. La modificación introducida por el gobierno de Menem allanó aún más el proceso. El artículo fue reinterpretado de la siguiente forma:

Los licenciarios podrán realizar convenios de programación para realizar transmisiones integrando una red de programación siempre que:

Las estaciones afiliadas mantengan todos los derechos sobre la publicidad que emiten en su área de cobertura, no pudiendo las cabeceras de la red incluir publicidad en estas emisiones;

Las estaciones afiliadas no deleguen la explotación comercial de sus espacios destinados a publicidad no el cobro de sus abonos;

Las estaciones afiliadas originen emisiones propias en un mínimo del cincuenta por ciento (50%) de la programación diaria y reserven una hora diaria del horario central para la emisión de programas de producción propia y de interés para el área de cobertura de la estación (Art. 1. Decreto PEN 1771/91).

Otra modificación importante que estableció el Decreto 1771/91 (BOE 17/09/91) fue en materia de regulación publicitaria, al flexibilizar las normas y permitir el cómputo de los minutos autorizados de una forma más conveniente para las emisoras. También se eliminó una restricción clave para el mercado publicitario como la de no incluir en los programas, en forma directa o indirecta, promoción o publicidad.

Por otra parte, más allá de los cambios regulatorios, se promovió un acuerdo entre la Asociación del Fútbol Argentino y la sociedad anónima Televisión Satelital Codificada S.A que monopolizó la comercialización de la transmisión de los partidos de fútbol desde 1991 a favor de dicha empresa. Este acuerdo tuvo un alto en el mercado del cable, ya que el monopolio de la transmisión en directo del fútbol llevó a que su comercialización hacia los canales de cable de todo el país se hiciera a precios muy elevados. Y generó abusos de

posición dominante y prácticas anticompetitivas ya que la empresa adjudicataria de los derechos (del grupo Torneos y Competencias de Carlos Ávila) y ARTEAR (grupo Clarín) participaba también en la distribución del cable a través de la empresa Multicanal.

A lo largo de la década del '90 se consolidaron los grandes grupos multimedia del país y el ajuste regulatorio del gobierno de Carlos Menem se ajustó a sus necesidades. Por otra parte, el gobierno decidió adjudicar en forma directa y por sumas irrisorias, las frecuencias de Ultra Alta Frecuencia (UHF), que nunca antes habían sido explotadas por la televisión comercial argentina. Quienes más aprovecharon esta liquidación fueron las empresas que emitían canales codificados en todo el país y que, de todas formas, no resultaron significativas. Sin embargo, ya en la primera década del siglo XXI, esta medida afectó el despliegue de la televisión digital.

En abril de 1992, mediante el decreto PEN 544/92, el gobierno transformó la estructura jurídica de “Argentina Televisora Color Sociedad del Estado” en Sociedad Anónima. Esto fue considerado un primer paso en el camino de una privatización que no llegó a concretarse. El artículo 9 del citado decreto establecía:

Art. 9º.- El Estado Nacional será el titular del NOVENTA Y NUEVE POR CIENTO (99%) del capital accionario de ATC SOCIEDAD ANONIMA siendo la SECRETARIA DE MEDIOS DE COMUNICACION de la PRESIDENCIA DE LA NACION depositaria del CINCUENTA Y UNO POR CIENTO (51%) y la SECRETARIA GENERAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION depositaria del CUARENTA Y OCHO POR CIENTO (48%) restante. Asígnase a TELAM SOCIEDAD ANONIMA la titularidad del UNO POR CIENTO (1%) del capital accionario. La SECRETARIA DE MEDIOS DE COMUNICACION de la PRESIDENCIA DE LA NACION será la Autoridad de Aplicación del presente Decreto” (Decreto PEN 544/92. BOE 03/04/92).

Distinta suerte tuvo Radio Municipal, la radio estatal de la ciudad de Buenos Aires, que fue mudada a una de las peores frecuencias, mientras que su antigua ubicación era otorgada a un grupo de empresarios cercanos al gobierno (Rossi, 2008). Radio Municipal, el primer medio de propiedad estatal del país, disminuyó su audiencia notoriamente luego del cambio de frecuencia.

## 6.5 La entrada del capital extranjero

Si los cambios en el marco regulatorio argentino en los primeros años del gobierno de Carlos Menem habían significado un giro radical en materia de privatizaciones y concentración, todavía faltaba un cambio más para cumplir con el conjunto de los postulados del Consenso de Washington: el acceso del capital extranjero a los medios de comunicación.

Entre fines de 1991 y comienzos de 1992 se resolvió, al menos parcialmente dicha cuestión, cuando Argentina y Estados Unidos suscribieron un tratado internacional de promoción de inversiones mediante el cual los capitales de ambos países pasaban a ser considerados en igualdad de condiciones con el capital nacional para invertir en el territorio del otro firmante. El 14 de noviembre de 1991, Argentina y Estado Unidos suscribieron en Washington DC un Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TPPRI) que consta de catorce artículos y un Protocolo. El acuerdo tuvo una duración pautada en 10 años, pero con una condición de renovación automática, salvo denuncia de las partes. Aún está vigente.

En agosto de 1992, el Congreso sancionó la Ley 24.124/92 que ratificó el TPPRI con EEUU, que complementaba un proceso de apertura a los capitales foráneos que continuó con acuerdos similares firmados con España, Alemania, Italia, Francia y los Países Bajos, entre otros. Sin embargo, solo el tratado firmado con Estados Unidos incluía a los medios de comunicación dentro de su alcance.

Pero además, el TPPRI firmado con los Estados Unidos debe estudiarse con detenimiento, ya que las cláusulas que establecen excepciones al cumplimiento permiten observar el carácter estratégico de algunos sectores para EEUU. En el párrafo 1 del Artículo II, el país del norte se reserva, en el punto 2:

[...] el derecho a establecer o mantener ciertas excepciones limitadas al trato nacional en los sectores siguientes: transporte aéreo; navegación de alta mar y cabotaje; banca; seguros; energía y producción de energía; despacho de aduanas; propiedad y gestión de estaciones emisoras o de servicio público de radio y televisión; propiedad de bienes raíces; propiedad de acciones en la *Communications Satellite Corporation*; provisión de

servicio público de teléfonos y servicios telegráficos; prestación de servicios de cable submarino; utilización de terrenos y recursos naturales (TPPRI, 1992).

Mediante esta excepción, se impedía la inversión de capital argentino en sectores considerados estratégicos para EEUU, entre los que se destacan el sistema de medios de comunicación, básicamente la radio y la televisión. Por su parte, la República Argentina dispuso del derecho de establecer o mantener excepciones limitadas al tratamiento nacional en los siguientes sectores: propiedad inmueble en áreas de frontera, transporte aéreo, industria naval, plantas atómicas, minería del uranio, seguros, minería y pesca. Puede plantearse que eso no implicó una lectura acertada de cuales eran ya industrias claves del capital y el futuro escenario que se estaba delimitando. Santiago Marino analiza con detalle la importancia de los tratados:

El proceso en el que se estableció el ingreso (y su modo) del capital extranjero debe ser trabajado con especial cuidado y claridad, por varias razones: es un elemento clave del neoliberalismo (en la fase transnacional del sistema capitalista); establece las condiciones para uno de los resultados más relevantes del modelo neoliberal (la extranjerización del capital) que sostiene y potencia la concentración. En Argentina esto incluye particularidades desde lo político y desde lo regulatorio que lo vuelven relevante. El desarrollo y la aplicación de políticas neoliberales en la gestión de Estado en general y sobre la regulación del sistema de medios en particular establecieron condiciones estructurales en una primera etapa (entre 1989 y 1994) que fueron sucedidas por la incorporación del capital extranjero, en un proceso altamente complejo (Marino, 2012: 146).

Con la aprobación del TPPRI se generó un conflicto de intereses ya que el tratado habilitaba la participación del capital extranjero, situación que la legislación vigente (22285/80) impedía expresamente. Las empresas no esperaron a que la cuestión fuese resuelta y comenzaron a invertir en medios de comunicación. Finalmente, en 1994, con la reforma de la Constitución, se estableció que los Tratados Internacionales contaran con rango constitucional y superior jerarquía jurídica sobre las leyes nacionales. Con este marco legal se encuadró el ingreso de capital extranjero –oriundo de los EEUU– en el mercado de la radiodifusión argentino.

Otra controversia resultó aún más polémica ya que diversos países europeos (Italia, España, Francia y Países Bajos) procuraron que tratados de promoción de inversiones que habían firmado con anterioridad tuviesen el mismo alcance. Esto implicó un proceso hacia adentro del Estado Nacional para determinar el modo en que esta situación debía resolverse. Así, el COMFER inició acciones en tal sentido -vía el Expediente 394 del año 1995- que implicaron consultas con los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto además de la Procuración del Tesoro Nacional. Finalmente, la Resolución 238-568 bis de la Procuración del Tesoro Nacional, el 20 de setiembre de 2001 (seis años después de iniciado el expediente) resolvió que la Argentina no se había comprometido a admitir inversiones en radiodifusión en los acuerdos firmados con los estados de Italia, Francia y Países Bajos, por lo que el ingreso de tales capitales continuaba prohibido por la norma de facto 22285. Para la Procuraduría, solo el TPPRI con EEUU garantizaba el trato como “nacional” a los inversores de esa nacionalidad en todos los sectores que no fueron exceptuados en el Protocolo de dicho acuerdo. Y los inversores extranjeros —a excepción de los estadounidenses— no podían invocar el trato de “nacional” ni de “nación más favorecida”.

Los resultados de esta habilitación en el área de las telecomunicaciones y el sector audiovisual de la dinámica de inversiones resultó inédita, con participación de capital trasnacional y financiero y la consecuente concentración de la propiedad. El crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) que se dio en toda la economía argentina se materializó en el sector de medios de comunicación con los casi 3.000 millones de dólares que se movilaron en la compra de radios, diarios y canales de TV (Rossi, 2008). Los capitales europeos, que legalmente habían quedado fuera de la posibilidad de comprar medios, burlaron la normativa constituyendo empresas de medios en EEUU.<sup>85</sup> Como las principales estaciones de radio y televisión de capitales nacionales no estaban dispuestos a desprenderse de sus activos, las mayores inversiones extranjeras se dirigieron al sector del cable.

---

<sup>85</sup> Ese mecanismo utilizó Telefónica de España para la compra de canales de Televisión, mediante la empresa Admira.

## 6.6 El despliegue del cable

Por otro lado, si bien sus orígenes se remontan a la década del '60, la televisión por cable inició su período de crecimiento y posterior concentración recién en los años '80. En los '90, se superó la cifra de cinco millones de hogares abonados a este sistema de televisión paga, representando una tasa de penetración del 53,2% del total. Tales cifras colocaron muy temprano a la Argentina en el tercer lugar del continente en lo que respecta a penetración del sistema, detrás de los Estados Unidos y Canadá, y con gran margen respecto al resto de los países latinoamericanos.

La principal característica del mercado de televisión por cable en la Argentina, cuya facturación anual superaba entonces los 1.800 millones de dólares, fue su fuerte concentración en tres grandes operadores. Sin embargo, a diferencia de la televisión abierta, el Estado Nacional no participó directamente en la administración de empresas del sector ni tuvo incidencia significativa en la regulación, ya que se limitó a establecer un marco regulatorio mínimo. La actividad durante su primera década no estuvo considerada por la legislación; recién con la Ley de Telecomunicaciones de 1972 la televisión por cable comenzó a ser tomada en cuenta como un servicio especial de radiodifusión. Según la Ley de Radiodifusión 22.285/80, la explotación de distribuidoras de señales de cable forma parte de los llamados "servicios complementarios", que no precisan concursos para la adjudicación de licencias; les bastaba un simple trámite administrativo habilitador por parte de la Autoridad de Aplicación (COMFER). Casi al mismo tiempo que se sancionó la Ley, comenzó el cableado de los grandes centros urbanos y la expansión exponencial. Sin intervención estatal, el mercado del cable se constituyó a partir de la acción de empresarios ajenos al ámbito audiovisual (como por ejemplo, Eduardo Eurnekián, empresario textil) y se consolidó, en muchos casos, en forma de monopolios zonales.

Si bien en sus primeros de gobierno Carlos Menem no realizó modificaciones regulatorias que afectaran al sector, la estabilidad monetaria estimuló el crecimiento del gasto familiar en ocio y cultura, facilitando la expansión del mercado. Sin embargo, sus políticas sí tuvieron incidencia sobre el sector cuando se firmó el tratado de promoción de inversiones

con Estados Unidos que promovió el ingreso de capitales norteamericanos al sector. A partir de entonces, el sector del cable se tornó un escenario de disputa entre los grupos de capital local, los capitales norteamericanos y las empresas telefónicas. Pero esta situación tuvo más incidencia en el segundo gobierno de Menem. Una de las principales disputas giró en torno a la convergencia y a la posibilidad de que las empresas telefónicas presten servicios de cable.

## **6.7 Una política volcada al mercado**

Las políticas de comunicación del primer gobierno de Menem estuvieron marcadas por el proceso privatizador y las modificaciones que estimularon el desarrollo de las empresas comerciales del sector audiovisual. La entrada de capital extranjero a finales de este primer mandato, resultó clave para comprender una de las características del segundo mandato de Menem: la creciente divergencia de intereses entre capitales nacionales e internacionales.

Como en casi todas las áreas de su gobierno, se produjo un proceso regulatorio destinado a promover un modelo privado y comercial, en detrimento de orientaciones de servicio público. Para ello, se utilizaron todas las herramientas legales disponibles: cambios en la ley de radiodifusión, decretos presidenciales y de la autoridad regulatoria (COMFER), y hasta tratados internacionales. En todos los casos hubo beneficiarios directos de las medidas, que no hubieran podido operar en el mercado, o lo hubieran hecho con serias dificultades, de no haberse aprobado el cambio en la normativa. También en todos los casos, la distancia entre el Estado regulador y las empresas prestadoras reguladas decreció hasta tornarse inexistente. Por otra parte, el gobierno no se mostró riguroso a la hora de hacer cumplir la normativa vigente, permitiendo una laxitud del sistema aún mayor.

Estas medidas favorecieron una significativa reestructuración del mercado audiovisual en términos de propiedad y concentración. Los nuevos actores rápidamente conformaron los principales multimedios del país. Sin embargo, no se produjeron cambios significativos en la configuración de los sistemas de producción de contenidos y de distribución de señales, que siguieron estando altamente concentrados en la ciudad de Buenos Aires. Por el



contrario, la profundización del modelo comercial, el aumento de la concentración, y el despliegue del cable constituyeron factores que contribuyeron a aumentar la centralización con la generación de expectativas ante una convergencia de servicios (que no llegó a concretarse plenamente durante la década).

## **6.8 El segundo gobierno de Menem**

A lo largo de 1993, comenzó a manifestarse la voluntad del presidente Menem de continuar en el poder. La Constitución Argentina se oponía a sus deseos ya que impedía la re-elección de un presidente en el período posterior a sus años de mandato contaba a su favor con un amplio respaldo popular, en gran medida debido a los planes económicos que habían frenado bruscamente la inflación y aumentado el poder adquisitivo de los trabajadores a partir de la paridad peso/dólar. En 1994, Menem alcanzó un pacto político con Raúl Alfonsín, ex presidente y líder del principal partido de oposición (UCR), para convocar a una asamblea constituyente que habilitase la reelección, e introdujera cambios en el sistema de gobierno, como la creación de un jefe de gabinete que debía responder al Parlamento. También se incorporó un tercer senador por provincia, lo que fue pensado por el radicalismo como una estrategia para aumentar su representación parlamentaria. Habilitado constitucionalmente, Menem no tuvo problemas para imponerse en mayo de 1995 en una elección en la que alcanzó el 49,94% de los votos, superando el porcentaje obtenido en 1989.

Si bien la situación económica distaba de ser tan acuciante como en los primeros años de gobierno y la inflación se situaba debajo del 5% anual, la paridad entre el peso y el dólar había generado nuevos desequilibrios que no tardarían en profundizarse. Por otra parte, la situación económica internacional, con la llamada crisis mexicana del Tequila, estimuló el retiro de capitales de los países periféricos como Argentina. Finalmente, la reestructuración económica, basada en un modelo de servicios y estímulo al capital financiero, había debilitado a extremo la estructura productiva del país, lo que disparó los índices de desempleo a cifras superiores al 20%.

Los cambios en la situación económica produjeron fisuras en la alianza que se había establecido en los primeros años del menemismo entre los grupos de capital concentrado nacional y los capitales extranjeros que habían llegado principalmente a partir de las privatizaciones. Si bien el segundo mandato de Menem (1995-1999) persistió en la línea político-económica de su primer gobierno y procuró mantener acuerdos con los principales grupos económicos, debió enfrentarse con una realidad: los grandes capitales ya no eran más socios. Como afirma Eduardo Basualdo:

Por otra parte a mediados de la década de 1990 comienza a diluirse la “comunidad de negocios” que se había constituido en el quindenio anterior, en un contexto en que se despliegan acentuadas asimetrías en la evolución de los precios internos entre, por un lado, los bienes y servicios no transables con el exterior y los transables; y que esa asimetría está vinculada -entre otros factores- con el tamaño de las firmas y de los conglomerados empresarios, y con su respectivo grado de vinculación con los procesos de privatización. En efecto, hacia mediados de los años '90 se verifica una oleada de transferencias de propiedad que involucraron a la totalidad o a una parte del capital de numerosas empresas privadas, entre las que se cuentan varios de los principales consorcios que adquirieron las empresas públicas en los años anteriores. Estas transferencias dan lugar, en términos generales, a un aumento muy importante de la facturación de las empresas transnacionales y conglomerados extranjeros, en detrimento de los grupos económicos nacionales que se habían consolidado durante los años previos. Sin embargo, es imprescindible mencionar que las modificaciones en la propiedad de los activos fijos tienen su correlato en términos de los activos financieros en el exterior de los grupos económicos (Basualdo, 2001: 78).

La extensa cita de Basualdo contiene referencias implícitas a un proceso de notable auge durante el segundo mandato de Menem: la fuga de capitales. En efecto, los grupos económicos locales que vendieron sus acciones en las empresas privatizadas, sacaron del país el líquido obtenido. Otra parte fue invertida en las actividades económicas tradicionales del país, como la producción agropecuaria y agroindustrial.

Mientras el capital extranjero se concentraba en el sector financiero y de servicios privatizados, los grandes grupos nacionales reducían sus activos y concentraban sus inversiones en el campo. En forma paralela a la fuga de capitales, la deuda externa argentina crecía exponencialmente. El país no podía sostener el incremento de productividad ni generar un excedente comercial que igualase su economía a la norteamericana, con la que

estaba hermanada por haber establecido la paridad cambiaria. La diferencia fue sostenida con recurrentes préstamos solicitados a los organismos multilaterales de crédito, así como con la emisión de cantidades cada vez más grande de deuda soberana. Este endeudamiento externo es el origen de la grave crisis del año 2001, que se desató a partir de la incapacidad de pago frente a la no renovación de los créditos adeudados. Si bien el análisis de la crisis del 2001 escapa a los alcances de esta tesis, sí resulta importante señalar que para entonces los intereses de los grupos nacionales y el capital extranjero se hallaban enfrentados debido a la ruptura producida en este momento de transición entre los gobiernos de Menem.

Si bien entre 1996 y 1998 la economía argentina tuvo un repunte y la tasa de crecimiento recobró ritmo (Gerchunoff y Llach, 1998: 444), la semilla del derrumbe de la convertibilidad ya estaba plantada. Aunque el gobierno de Menem logró trasladar la erupción de la crisis a su sucesor, no pudo evitar que en la memoria colectiva quedase ubicado como el responsable de una de las mayores depresiones económicas del país. En octubre de 1999, el partido Justicialista fue derrotado en las urnas por una alianza encabezada por la Unión Cívica Radical, que llevó a Fernando de la Rúa a la Presidencia de la Nación.

## **6.9 Los conflictos en el segundo gobierno: disputas por una nueva ley**

Los inicios del segundo gobierno de Menem se caracterizaron por un menor impulso regulatorio por parte del gobierno. Sin embargo, eso no implicó que los principales actores involucrados no presionaran por la modificación de la Ley de Radiodifusión de 1980. En esta ocasión se pudo apreciar claramente la disputa al interior de los bloques empresarios, concretamente entre los propietarios de medios audiovisuales y las telefónicas. A fines de 1995, los propietarios de medios nacionales impulsaron un proyecto de Ley de Radiodifusión que limitaba los servicios cruzados por parte de las telefónicas. Sin embargo, las empresas de telecomunicaciones promovieron otro proyecto que las favorecía y realizaron el *lobby* correspondiente para que la propuesta del sector audiovisual no fuese sancionada. En ese momento se distinguieron tres grupos de actores que no se vinculaban

directamente con típica división entre capitales extranjeros y nacionales (Albornoz, Mastrini, y Mestman, 1996: 27).

En primer lugar, se destacó la posición de los dueños de empresas de radio y televisión, mayoritariamente de capital nacional, que presionaban para evitar que las telefónicas pudieran ingresar en su mercado. El proyecto del diputado peronista Valcarcel, reflejaba sus intereses, ya que permitía al sector audiovisual brindar servicios telefónicos, sin que mediara reciprocidad para esta última actividad.

En segundo lugar, fue posible observar el *lobby* los nuevos actores del mercado argentino encabezados por los grandes operadores norteamericanos, facilitada por la efectivización del Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con los Estados Unidos en 1994. Estos grupos ingresaron prestando los servicios de la televisión por cable bajo régimen de competencia, con la idea de expandirse hacia otros mercados y desarrollar una red de distribución adecuada que les permitiera difundir los productos cuyo mercado ya dominan. El sector de la televisión paga fue el más heterogéneo, ya que incluía a empresas de capital nacional y extranjero, a grupos de medios como Clarín que ya tenía empresas de cable, a las telefónicas y a los grupos norteamericanos arriba mencionados.

Finalmente, se constató el accionar de las telefónicas, en manos de capitales europeos, que con el monopolio de las redes de telefonía básica digitalizadas aparecían mejor posicionadas para brindar servicios convergentes. Las empresas telefónicas también desplegaron un intenso *lobby* en el Congreso y el proyecto del senador Storani (UCR) era afín a sus intereses, ya que permitía el ingreso de dichas empresas al sector del cable.

Finalmente, el gobierno decidió no tomar partido explícitamente por ninguno de los sectores económicos y no concretó modificaciones en el marco regulatorio. En forma implícita, esta situación favorecía a los grupos nacionales que mantenían las barreras de entrada que impedían el ingreso de los capitales extranjeros en su sector. Mientras tanto, el sector de la radiodifusión seguía acaparando el interés económico de los diversos inversores. Como señalan Albornoz y Hernández:

Durante el bienio 1996-97, las comunicaciones ocuparon el primer lugar entre los sectores que recibieron inversiones extranjeras, superando, incluso, al sector bancario-financiero. En un contexto económico general marcado por el aumento de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) y la creciente presencia de empresas transnacionales en la economía local, casi 3.000 millones de dólares se movilizaron en las compras de medios de radiodifusión. El volumen de dinero involucrado en estas operaciones solo en 1998 alcanzó al 50 por ciento del volumen total negociado en el periodo 1990-1997 (Albornoz y Hernandez, 2008: 268).

## **6.10 La elección de la norma de televisión digital terrestre**

Desde mediados de la década del noventa había comenzado la discusión en ámbitos muy especializados sobre la transición de la televisión analógica a la digital. Las acciones iniciales de los lobbystas europeos y norteamericanos se habían concentrado en áreas ejecutivas de la Secretaría de Comunicaciones y en el ámbito de los ingenieros de telecomunicaciones.

En Julio de 1997, la Secretaría de Comunicaciones creó mediante la Resolución 2128/97, la “Comisión de estudios de sistemas de televisión digital”, a la que se invitó a participar a las cámaras empresariales de televisión abierta, de televisión por cable y de aplicaciones satelitales. No se invitó a organizaciones sociales o académicas vinculadas al sector de la comunicación, lo que marca un criterio estrictamente comercial de la política. El artículo 1 de la citada resolución establece los siguientes objetivos para la Comisión:

ARTICULO 1°- Créase, en el ámbito de esta Secretaría, la Comisión de Estudio de Sistemas de Televisión Digital, la que tendrá los siguientes objetivos:

- a) Realizar una evaluación de factibilidad para el futuro uso de los sistemas de televisión digital (DTV), incluyendo en esta denominación a los sistemas de televisión de alta definición -HDTV-.
- b) Elaborar un Plan Tentativo de Distribución de Canales en las bandas de VHF y UHF, en función de las características técnicas de los nuevos sistemas, previendo su compatibilidad de funcionamiento con los sistemas existentes hasta la inserción definitiva de los sistemas DTV.
- c) Efectuar un análisis de las implicancias económicas que puedan tener sobre la población en general la aplicación de las nuevas tecnologías digitales, especialmente en lo que hace a provisión y costos de receptores domésticos.

d) Elaborar y proponer el proyecto de Normas Reglamentarias Técnicas de aplicación para los Sistemas de Televisión Digital.

e) Proponer las normas técnicas provisorias que permitan la puesta en funcionamiento de sistemas de televisión digital en calidad de prueba de los nuevos sistemas (Res. 2128/97 Sec. De Comunicaciones. Publicada en B.O.E 17/7/97).

De la enumeración de los objetivos se destaca por un lado que no hace mención explícita a la elección de la norma de televisión digital, pero sí a la asignación de canales, principal preocupación de los operadores privados de televisión. Por otra parte, es curioso que a una comisión de estudio se le asignen tareas de proponer proyectos de normas técnicas.

En febrero de 1998, la Secretaría de Comunicaciones sancionó la Resolución N° 433 (BOE 16/2/98) que adoptó las recomendaciones para la Región II de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), para las atribuciones de bandas en los países que promovieran el desarrollo de la televisión digital. En la resolución se señalan los resultados obtenidos por la Comisión de Estudio creada meses atrás, que sin embargo no se habían hecho públicos.

Dos artículos resultan de particular interés:

Art. 2°- En función de los resultados obtenidos en la Comisión de Estudio de Televisión Digital y las recomendaciones efectuadas por las organizaciones integrantes de la misma, la SECRETARIA DE COMUNICACIONES se compromete a:

1 - Impulsar, preferentemente, aquel sistema que permita el desarrollo de la Televisión Digital de Alta Definición (HDTV) en el mercado de la radiodifusión argentina, sin desmedro de los avances que se logren en Televisión Digital Estándar (SDTV) y sin que signifique para los Licenciarios obligación de transmitir en Televisión Digital de Alta Definición (HDTV).

2 - Adoptar en carácter definitivo una canalización de 6 MHz de ancho de banda para todos los canales de televisión digital que se asignen en el territorio nacional.

3 - Asignar canales del espectro de radiodifusión a los Licenciarios de servicios de televisión abierta, en carácter provisorio por un término de TRES (3) años, para la realización de emisiones experimentales de pruebas de televisión digital, en las mismas condiciones de asignación y como límite máximo los parámetros técnicos que permitan replicar el área de cobertura asignada.

Art. 5º- Establécese un plazo de DOCE (12) meses para adoptar el estándar de televisión digital más conveniente a la radiodifusión argentina, en carácter definitivo (Res. Sec. Comunicaciones 433/98. Publicada en BOE 16/02/98).

Del artículo 2 se destaca la preferencia por la televisión de alta definición y la asignación a los licenciarios ya establecidos de un período de prueba de tres años para realizar emisiones experimentales. Dos sutilezas que no deben ser pasadas por alto: la orientación por la alta definición implicaba una orientación hacia la norma norteamericana más que hacia la europea que por entonces promovía la creación de nuevos canales; la ambigua redacción que señala que debían otorgarse las mismas condiciones de asignación supone indica que los operadores que contaban con licencias recibirían los 6MHZ completos que tenían en el analógico. Por su parte, el artículo 3 indica la premura que tenía el gobierno en definir un tema, que no era objeto de ninguna demanda social. Cabe destacar que en aquellos años los principales canales de televisión argentinos eran miembros del consorcio norteamericano. (Albornoz y Hernández, 2000: 279)

En Julio de 1998, el proceso de transición a la televisión digital contó con una nueva disposición de la Secretaría de Comunicaciones. La resolución 1637/98 convocaba a la realización de una Audiencia Pública para el día 15 de Septiembre a fin se resolver las cuestiones técnicas y regulatorias de los sistemas de TV Digital. Asimismo, creaba un "Comité consultivo para la implementación de los Sistemas de TV Digital" a fin de coordinar y evaluar las propuestas técnicas y documentos elaborados para la realización de la Audiencia. La convocatoria a las reuniones del Comité Consultivo, que funcionaría en paralelo a la Comisión de Estudios, que no había sido disuelta, incluyó esta vez a diputados y senadores, a la autoridad de aplicación de la radiodifusión (COMFER), y a un amplio grupo de cámaras patronales y organizaciones de consumidores. También se invitó a participar de la audiencia pública a los representantes de los consorcios europeo (DVB) y norteamericano de televisión digital (ATSC). La audiencia pública parecía destinada a cubrir un requisito básico de transparencia antes de la elección de la norma fijada para febrero de 1999 por la resolución 433/98.

A principios de septiembre, una nueva resolución de la Secretaría de Comunicaciones (1945/98) postergó la Audiencia Pública para el día 22 de septiembre. En la misma resolución se aprobó un “Documento de consulta pública para la audiencia pública de TV digital terrestre”. El documento desarrollaba de forma muy sintética y elemental las opciones técnicas y regulatorias que debían considerarse para la elección de la norma. También incluía un cuestionario que debían completar los participantes en el que se les preguntaba cuál era el mejor estándar a su juicio. Los convocados a la audiencia pública son los mismos que en la resolución 1637, y se incorporó al Sindicato Argentino de Televisión. Sin embargo, ni en el documento, ni entre los invitados hay mención alguna al sistema japonés ISDB-T.

Finalmente el 22 de septiembre se realizó la audiencia pública. De acuerdo a Carla Rodríguez Miranda:

En tal ocasión, actores disidentes al proyecto que se estaba gestando entre la CAI (Cámara Argentina de Ingenieros), Canal 13, Canal 11 y la SECOM sobre la elección de la norma digital no tuvieron lugar. El vicepresidente de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y quien presidía el Consejo Consultivo de TV Digital (Resolución 1637/98), Roberto Uanini, destacaba una lista de veinte oradores que representarían los distintos intereses. Sin embargo, la Asociación del Personal Jerárquico (APJ) del entonces Canal 7, argumentó la falta de pruebas técnicas, la ausencia de un acuerdo regional que motivase mejores condiciones económicas y la inexistencia de una planificación para la transición (Rodríguez Miranda, 2010: 86).

Los actores comprometidos en el desarrollo de la televisión digital no parecían tener la urgencia del gobierno, ni estaban plenamente de acuerdo sobre la norma a adoptar. La compra de Telefé, el principal canal del país, por parte de Telefónica de España, tornó a esta emisora favorable a la norma europea DVB, a diferencia de su principal competidor el grupo Clarín (Canal 13), que apoyaba a la norma norteamericana. A mediados de octubre, los representantes de las cadenas de televisión privadas se reunieron en Puerto Iguazú con colegas de los países vecinos del Brasil y Paraguay, donde acordaron no elegir la norma sin previa consulta (Rodríguez Miranda, 2010).



Casi todos los actores quedaron sorprendidos cuando el 22 de octubre, un mes después de la única audiencia pública y casi sin evaluaciones técnicas, la Secretaría de Comunicaciones resolvió mediante la Resolución 2357/98 (BOE 29/10/98) adoptar el estándar técnico ATSC para el desarrollo de la televisión digital. De esta manera Argentina se transformó en el cuarto país del mundo en adoptar dicha norma. Entre los escasos argumentos que justifican la decisión se indica la preferencia de los licenciarios existentes por una televisión digital de alta definición (HDTV) y una mayor disponibilidad de aparatos receptores.

Si bien en uno de los artículos de la resolución se menciona la necesidad de acentuar la colaboración para que los otros países del MERCOSUR adoptaran la misma norma, la respuesta de los socios comerciales no fue la esperada. De hecho, Brasil acusó a Argentina de violar la Resolución 24/94 del grupo Mercosur que suponía que la adopción de tecnologías debía ser notificada con el mayor tiempo de anticipación posible entre los miembros con el objetivo de lograr un consenso.<sup>86</sup> La celeridad de la medida fue tal que contradujo el compromiso que Argentina había adoptado con sus socios del MERCOSUR, de adoptar la norma en forma conjunta.

Pronto, otras voces se alzaron manifestando que el tiempo utilizado en la decisión absolutamente era reducido para expedirse por un estándar, considerando la implicancia histórica y la incidencia en las empresas y los televidentes. Se manifestó que no se habían realizado pruebas técnicas efectivas de todos los sistemas existentes (ATSC, DVB e ISDB) debido a que en ocho meses resultaba imposible coordinar las tareas de pruebas, importar

---

<sup>86</sup> La Resolución 24/94 del Mercosur establece:

“Artículo 1. Que siempre que un Estado Parte resuelve editar un reglamento técnico, disciplinando la adopción de un nuevo servicio de telecomunicaciones o de un servicio ya existente, basado en nuevas tecnologías, listadas o no en el Anexo, el mismo deberá informar a los demás con la mayor anticipación posible de la publicación del citado reglamento según el procedimiento indicado en la Decisión N° 2/93 del CMC.

Artículo 3. El tema podrá ser objeto de acuerdos cuatripartitos o revisión de acuerdos ya existentes con el propósito de armonizar en el futuro el uso de la nueva tecnología.” Consulta en Internet <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Res2494.asp> Última visita 03/01/13.

equipamientos y sacar conclusiones; también se desconocieron muchas de las opiniones sobre la conveniencia de uno u otro sistema aportadas por los especialistas. Finalmente, se destacó la falta de un estudio detallado sobre las posibilidades de la evolución del mercado fundamentalmente en cuanto a recepción móvil y portátil, transmisión multicanal en SDTV y transmisión en HDTV, transmisión de datos como Internet, la relación con los servicios de Cable, MMDS y Satélite, etc. (Liendo, 2006). Así, no resultó extraño que el presidente del Consejo de Televisión Digital presentó, en noviembre de 1998, un pedido de nulidad de la resolución SC 2357/98 en sede administrativa de la Secretaría de Comunicaciones. Este pedido no fue siquiera contestado.

Una vez adoptada la norma estadounidense, el Gobierno otorgó autorizaciones para emitir pruebas de TDT a distintas emisoras de todo el país, las cuales continuaron con cierta regularidad hasta mediados de 2002. Sin embargo, la norma estadounidense nunca fue implementada.<sup>87</sup>

El caso del proceso de elección de la norma de televisión digital resulta un buen ejemplo para describir el proceso regulatorio bajo los mandatos de Carlos Menem, un gobierno que tomaba decisiones sin mayores consultas ni fundamentos técnicos, y privilegiaba entre sus escasos interlocutores los intereses de los grupos locales (canales de televisión ya establecidos) y de los Estados Unidos de Norteamérica. En este caso, la decisión favorecía tanto a los principales radiodifusores nacionales que mantenían sus posiciones en el mercado audiovisual y dificultaban el ingreso de nuevos entrantes, y a los grupos de capital norteamericano que promovían el estándar ATSC.

## 6.11 Otras políticas, mismo criterio

Los últimos años del gobierno de Menem resultaron prolíficos en materia de políticas de comunicación. Si la privatización de los canales al inicio del mandato había marcado una

---

<sup>87</sup> En agosto de 2009, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner derogó la resolución 2357/98 y adoptó el estándar nipo-brasilero ISDB-T, con el que finalmente comenzó el despliegue de la televisión digital en 2010.

ruptura con el legado histórico,<sup>88</sup> hacia el final de su mandato no se privaría de promover regulaciones que privilegiaran los intereses de grupos afines.

El mercado de la televisión satelital, que fue regulado a fines del mandato del Menem, tiene un potencial interesante en un territorio tan vasto y poco poblado como el argentino, considerando la población rural, que históricamente ha tenido un bajo acceso a los medios de comunicación.

Hasta 1998, en Argentina operaba una sola empresa: TDH.<sup>89</sup> El mercado estaba protegido por la Resolución N° 817/96 del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) que establecía que las señales de televisión directa al hogar debían ser ofrecidas a través de satélites registrados por la República Argentina ante la UIT, condición que solo cumplía el Sistema Nahuelsat, a través del que se emitía TDH.

El 29 de junio de 1998 se publicó en el B.O.E. la resolución de la Secretaría de Comunicaciones N° 1384/98, que registró el acuerdo de reciprocidad entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de los Estados Unidos de América concerniente a la provisión de facilidades para la transmisión y recepción de señales desde satélites para directos al hogar y servicios fijos por satélite en ambos países. De esta forma, las empresas norteamericanas quedaron autorizadas a operar en territorio argentino, por lo que comenzaron su expansión en el país. El acuerdo es muy laxo en materia de regulación de los contenidos y la publicidad. El artículo VI señala:

1. Ninguna de las partes impondrá restricciones significativas a la cantidad o el origen de la publicidad y el contenido de los programas en tales servicios. En este sentido se aplicarán los siguientes principios esenciales:

1.1. Los requerimientos respecto del contenido de programación nacional y/o de programación educativa y de interés público deberán estar limitados a una cantidad módica del total de los canales de programas de estos sistemas DTH-SFS y SRS

---

<sup>88</sup> Se verifica una constante a lo largo de la historia de la radiodifusión argentina: los gobiernos procuraron controlar los medios al inicio de sus mandatos, para dejarlos en manos amigas hacia el final de los mismos (Ulanovsky, 1989).

<sup>89</sup> La empresa Televisión Directa al Hogar (TDH) estaba conformada por el Grupo Uno (70%), de la familia Vila y el cubano Mas Canosa; Laser, de Brasil (23%) y Tevycom (7%). En 1998 contaba con 12.000 abonados.

multicanal. Tales requerimientos pueden cumplirse al nivel de todo el sistema, es decir, no es necesario cumplirlos canal por canal.

1.2. Cada parte reconoce que una parte puede imponer restricciones no discriminatorias sobre el contenido del programa y la publicidad, tal como el material con contenido obsceno, indecente, relacionado con la seguridad nacional y con la seguridad y la salud pública. Las restricciones sobre la cantidad o el origen de la programación y la publicidad transmitida a través de los servicios DTH-SFS o SRS no impedirán materialmente la distribución de la programación y la publicidad al mercado nacional de alguna de las partes o al mercado regional” (Secretaría de Comunicaciones, 1998)

De la lectura de este artículo se desprenden dos cosas importantes: la primera es que las imágenes distribuidas por satélite son consideradas una mercancía y no pueden quedar sujetas a interpretaciones de política cultural, mientras no sean obscenas (en este punto habría que considerar la reciprocidad, para la pacata televisión norteamericana); la segunda es que las definiciones sintonizan en gran medida las aspiraciones de las corporaciones de medios internacionales, especialmente al permitir el cumplimiento de una “módica” proporción de programas educativos y de interés público en el promedio de la programación sin interferir los programas y canales centrales. Una vez más, la política respondía a los intereses del gobierno y las empresas norteamericanas y también a los del grupo Clarín, que rápidamente estableció alianzas con DirecTV.

En septiembre del año 1998, a través del Decreto PEN 1062/08, se flexibilizó el inc. f) del art. 46 que solo permitía la transferencia de cuota partes de una sociedad, por vía de excepción y previa autorización del Comfer, y luego de haber pasado cinco años desde la puesta en funcionamiento del medio. Con la nueva redacción se eliminó la excepcionalidad y el plazo de cinco años. Este decreto modificó varios artículos de menor importancia (15, 24, 25, 48) que hacían referencia a permitir emisiones en lenguas extranjeras, la promoción de juegos de hacer, prohibían la difusión de las mediciones de audiencia, y regulaban las notificaciones de la composición de los directorios de los licenciarios a la autoridad de aplicación. En todos los casos se favorecían aspiraciones de las emisoras comerciales de radio y televisión. (Decreto PEN 1062/08. BOE 22/09/98).

A comienzos del mismo año tuvo lugar un episodio de menor importancia en términos regulatorios pero que sirve para ejemplificar como se manejaba la política de medios durante el gobierno de Menem: se conformó el grupo ATCO (Atlántida Comunicaciones). La fusión involucró a una gran cantidad de medios, entre los que se encontraba el canal líder de la Capital Federal, Telefé SA. Sus accionistas eran, entre otros, los dueños de los canales 8 de Córdoba y 5 de Rosario. Estos empresarios no estaban interesados en vender sus acciones dentro del Canal. El 23 de enero, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó dos decretos (85 y 86) en los que llamaba a licitación para establecer dos nuevos canales abiertos en las ciudades de Córdoba y Rosario. Para ello incluso tuvo que suspender el decreto firmado por Alfonsín que suspendía el plan técnico elaborado por la dictadura hasta que se sancionara una nueva ley de radiodifusión de la democracia. Con este llamado, en realidad, el Poder Ejecutivo les creaba competencia a los canales ya existentes, entre los que se destacaban el 8 de Córdoba y el 5 de Rosario. Es importante destacar que el llamado solo se realizó para estas dos ciudades, cuando en Argentina existían importantes ciudades que no contaban siquiera con una emisora. Los licenciatarios de los canales 5 y 8 comprendieron el mensaje que llegaba del gobierno y vendieron sus acciones en Telefé. La historia no sería completa si no se señalara que el 4 de marzo de 1998, menos de dos meses después de haber llamado a licitación, el gobierno sancionó un nuevo decreto que derogó los decretos 85 y 86. Claro que estos decretos no habían sido inútiles, en el medio se había producido la venta requerida. Cabe citar el único considerando del decreto:

CONSIDERANDO:

Que, razones de oportunidad, mérito y conveniencia aconsejan dejar sin efecto los Decretos Nros.85 y 86 del 23 de enero de 1998, por los cuales se autorizó al COMITE FEDERAL DE RADIODIFUSION a llamar a concurso público y a elaborar los pliegos de bases y condiciones generales y particulares, con el objeto de adjudicar licencias para la instalación, funcionamiento y explotación de estaciones de radiodifusión de televisión, en las ciudades de Rosario y Córdoba, en las frecuencias de los canales 8 y 4, respectivamente.

Por ello,

## EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

### DECRETA:

Artículo 1º-Déjanse sin efecto los Decretos Nro. 85 y 86 del 23 de enero de 1998".  
(Decreto PEN 244/98 BOE 13/03/98).

La intervención del Presidente de la Nación para resolver disputas interempresariales formó parte de las políticas del gobierno de Menem, que favorecieron de manera clara a los grupos económicos que tuvieran acceso privilegiado al despacho del primer mandatario.

En septiembre de 1999, el gobierno de Carlos Menem sancionó un nuevo decreto que modificó de forma significativa varios artículos de la ley de radiodifusión. Esta medida tomada a pocos días de entregar el gobierno a Fernando de la Rúa (electo por una Alianza opositora al peronismo) solo puede entenderse como otro ejercicio repetido a lo largo de la historia, de regular a favor de sectores cercanos al poder, precisamente antes de abandonarlo.

El primer artículo modificado fue el 5, dentro del capítulo que remite a los fines de la radiodifusión. Dado que las modificaciones merecen un breve análisis serán transcritos a continuación. En primer lugar se cita el artículo según su redacción original:

ARTICULO 5º - Los servicios de radiodifusión deben propender al enriquecimiento cultural y a la elevación moral de la población, según lo exige el contenido formativo e informativo que se asigna a sus emisiones, destinadas a exaltar la dignidad de la persona humana, el fortalecimiento del respeto por las instituciones y las leyes de la República y el afianzamiento de los valores inherentes a la integridad de la familia la preservación de la tradición histórica del país y los preceptos de la moral cristiana. Las emisiones de solaz o esparcimiento recreativo no deben comprometer, ni en su forma ni en su fondo, la efectiva vigencia de los fines enunciados. El contenido de las emisiones de radiodifusión dentro del sentido ético y de la conformación cívica con que se difunden los mensajes, debe evitar todo cuanto degrade la condición humana, afecte la solidaridad social, menoscabe los sentimientos de argentinidad y patriotismo y resienta el valor estético. Los licenciarios deberán ajustar su actuación a un Código de Ética, que instrumentará la autoridad de aplicación de conformidad con las disposiciones de la presente Ley (Ley 22.285/80. BOE 17/09/80).

Dicho artículo fue modificado mediante el Decreto 1005/99 por el siguiente texto:

ARTICULO 5. - Los servicios de radiodifusión deben colaborar con el enriquecimiento cultural de la población, según lo exigen los objetivos asignados por esta ley al contenido de las emisiones de radiodifusión, las que deberán propender a la elevación de la moral de la población, como así también al respeto de la libertad, la solidaridad social, la dignidad de las personas, los derechos humanos, el respeto por las instituciones de la República, el afianzamiento de la democracia y la preservación de la moral cristiana (Decreto 1005/99 BOE 27/09/09).

De la comparación de ambas redacciones se desprende que la segunda es mucho más escueta y elimina algunos elementos que deberían cumplir los licenciarios como contar con un código de ética, evitar la degradación de la condición humana y no difundir contenidos de entretenimiento reñidos con la moral cristiana. Sin embargo, la preservación de la moral cristiana es sostenida como requisito general de la radiodifusión en un país que se reconoce plurirreligioso. Sí se agrega que los contenidos deberían atender al afianzamiento de la democracia. En términos generales, se eliminan puntos que podrían afectar los intereses de los emisores que promovieran criterios de programación basados en un entretenimiento básico, incluso a veces reñidos con las prácticas éticas elementales.

Otros artículos que recibieron modificaciones menores fueron el 16 (relacionado con la protección de la intimidad, se eliminó la frase que decía que las emisiones no debían comprometer el buen nombre y honor); el 20 (vinculado a contenidos educativos, eliminó que los programas pedagógicos debían contar con autorización del Ministerio de Educación); el 72 (que modificó la regulación de la difusión de mensajes de interés general sin cargo por parte de los licenciarios, facilitando su distribución en segmentos horarios) y el 85 (que agrega faltas que conlleven caducidad de licencia, entre ellas no notificar a la autoridad de aplicación en un plazo de 180 días).

Otros cuatro artículos dieron más satisfacciones a los radiodifusores. Mediante la modificación del artículo 23 se permitió la difusión de anuncios publicitarios en lengua extranjera, favoreciendo a anuncios producidos en otros países. Los cambios introducidos en el artículo 68 le permitieron a los grupos de medios concentrados establecer redes

permanentes, algo que ya hacían de forma ilegal. A partir de la nueva redacción del artículo 71, se eliminó la publicidad propia, dentro del cómputo del máximo permitido por hora.

Sin embargo, fue la modificación del artículo 43, inciso a) la que más benefició a los grupos concentrados, ya que elevó de 4 a 24 el máximo de licencias permitido a cada grupo. Como se verá en el próximo capítulo, todos los principales consorcios de medios ya excedían la cantidad permitida, pero con esta nueva redacción quedaban protegidos de cualquier control por parte del nuevo gobierno. Si sobre el inicio de su gobierno Menen eliminó las restricciones para la formación de multimédios, sobre el final legalizó su expansión. Si se recuerda que Argentina tiene 23 provincias y un Distrito Federal, el número 24 cobra mayor sentido.

Finalmente, muy poco antes de dejar el poder, el COMFER, adquirió una laboriosidad que no había tenido en los 10 años previos. Entre octubre y diciembre de 1999 entregó 439 licencias de radio FM. Entre los beneficiarios se encontraron, una vez más, los grupos concentrados. Como destacan Albornoz y Hernández:

Los conglomerados multimedia como los grupos Clarín y Uno que, luego de intentar en vano la persecución judicial y eliminación de las estaciones “ilegales”, se sumaron a la estrategia de obtener licencias por medio de la adjudicación directa (Albornoz y Hernández, 2008: 284)

En noviembre de 1999, el Congreso de la Nación aprobó por unanimidad una ley que modificaba la ley de radiodifusión 22.285/80 en lo referido a los medios públicos. La ley 25508 fue el resultado de un viejo proyecto presentado por el partido opositor Unión Cívica Radical, luego integrado dentro del espacio político “Alianza”, que en octubre de 1999 había triunfado en las elecciones con Fernando de la Rúa como candidato a presidente, quien asumió el 10 de diciembre de dicho año. El peronismo, que había gobernado los últimos 10 años con Carlos Menem, no había dado lugar a que el proyecto fuese aprobado con anterioridad, pero sí lo aceptaba a días de entregar el poder.

La Ley 25.208 procuraba transformar los medios del Servicio Oficial de Radiodifusión (Canal 7, Radio Nacional y Radio Argentina al Exterior) en una empresa estatal no



gubernamental, denominada Ente Radio y Televisión Argentina (RTA). La norma establecía una conformación pluralista de la conducción de RTA (un directorio de cinco miembros y un comité de evaluación compuesto por representantes de los sindicatos de los medios de comunicación, de productores y directores de cine y teatro, miembros de universidades nacionales, de asociaciones de consumidores y de iglesias o cultos), con control parlamentario (una comisión bicameral de quince legisladores). La ley significaba un progreso en relación al histórico control de los medios de propiedad estatal por parte de los gobiernos, ya que los ubicaba en la órbita del parlamento. Claro que dicha ley fue aprobada por la “picardía” del peronismo que en el momento en que se retiraba del ejercicio del gobierno, trasladaba el control de los medios estatales al parlamento, donde contaba con una de las principales bancadas. El radical Fernando de la Rúa no fue menos “pícaro”, y a pocos días de asumir la presidencia vetó la ley que había propuesto su partido cuando era oposición. Los medios de propiedad estatal quedaron bajo control gubernamental, pero eso es parte de otra historia.

## **6.12 El sistema televisivo al final del gobierno de Menem**

Sin duda, luego de diez de gobierno de Carlos Menem, la situación de los medios de comunicación no era la misma. Sin embargo, resulta importante destacar que los cambios regulatorios no se tradujeron en una mayor cantidad de canales. De hecho, al final del segundo gobierno de Menem funcionaban un total de 44 estaciones de televisión: tres pertenecientes al Estado Nacional, 10 a los Estados Provinciales, 29 a empresas privadas y dos a universidades, las mismas que al finalizar el gobierno de Alfonsín. Claro que la estructura de propiedad había variado sustantivamente, con un incremento notable de la concentración en grandes grupos. La siguiente tabla detalla el mapa de canales de televisión abierta a fines de 1999.

*Tabla 5. Estaciones de televisión abierta – Año 1999*

Sigla	Canal	Localización	Propiedad
LS86	2	Buenos Aires-La Plata	América-Eurkeián
LS85	13	Buenos Aires	Clarín
LV81	12	Córdoba	Clarín
LS82	7	Buenos Aires	Estado Nacional
LT89	3	Formosa	Estado Nacional
LU91	12	Trenque Lauquen	Estado Nacional
LV82	8	San Juan	Grupo Uno (Vila)
LV84	6	San Rafael	Grupo Uno (Vila)
LV89	7	Mendoza	Grupo Uno (Vila)
LRH450	10	Junín	Privada independiente
LT80	13	Corrientes	Privada independiente
LT83	3	Rosario	Privada independiente
LU81	7	Bahía Blanca	Privada independiente
LU83	9	Comodoro Rivadavia	Privada independiente
LU93	6	San Carlos de Bariloche	Privada independiente
LW81	7	Santiago del Estero	Privada independiente
LT85	12	Posadas	Provincial
LT88	11	Formosa	Provincial
LU85	9	Río Gallegos	Provincial
LU87	11	Ushuaia	Provincial
LU88	13	Río Grande	Provincial
LU89	3	Santa Rosa	Provincial
LU90	7	Rawson	Provincial
LU92	10	General Roca	Provincial
LV90	13	San Luís	Provincial
LV91	9	La Rioja	Provincial
LRI450	9	Paraná	Telefónica
LRI486	8	Mar del Plata	Telefónica
LRK458	8	San Miguel de Tucumán	Telefónica
LS83	9	Buenos Aires	Telefónica

Sigla	Canal	Localización	Propiedad
LS84	11	Buenos Aires	Telefónica
LT81	9	Resistencia	Telefónica
LT82	13	Santa Fe	Telefónica
LT84	5	Rosario	Telefónica
LU80	9	Bahía Blanca	Telefónica
LU82	10	Mar del Plata	Telefónica
LU84	7	Neuquén	Telefónica
LV83	9	Mendoza	Telefónica
LV85	8	Córdoba	Telefónica
LV86	13	Río Cuarto	Telefónica
LW80	7	San Salvador de Jujuy	Telefónica
LW82	11	Salta	Telefónica
LV80	10	Córdoba	Universitaria
LW83	10	San Miguel de Tucumán	Universitaria

*Fuente: Albornoz y Hernández 2008 Pág. 270-271.*

Otra situación que se mantuvo inalterada fue el histórico centralismo de la producción de contenidos en la ciudad de Buenos Aires. De acuerdo a un estudio del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), la retransmisión de programas originados en Buenos Aires en las estaciones provinciales era del 76% (COMFER, 2001).

La política de mantener una escasa cantidad de canales, que actuaba de hecho como una reserva de mercado, tuvo un impacto significativo sobre la televisión por cable, sector que contó con un espectacular crecimiento a lo largo de la década del 90. Durante el período analizado no se produjeron cambios regulatorios particularmente relacionados con la televisión por cable que siguió siendo, de acuerdo a la ley, un servicio complementario. Sin embargo, y como ha demostrado Santiago Marino, en esta década el sector tuvo un crecimiento exponencial, triplicó sus casi dos millones de abonados en 1989 hasta llegar a cerca de seis millones en 1998 (Marino, 2007a: 157). La ausencia de políticas específicas resultó un factor fundamental para el crecimiento del sector:

Se propone que la ausencia del Estado resultó estructural para que este sistema, que creció hasta componer una plataforma en la que los operadores deciden (sobre sus modos de financiamiento, contenidos, zonas de cobertura, horarios y modos de emisión, calidad del servicio y otros elementos) pura y exclusivamente guiados por su lógica económica. La concentración de la propiedad y la internacionalización son elementos principales de la etapa de madurez del sistema y determinan el modo en que se avanza hacia un escenario próximo en el que parece poder apreciarse que serán las innovaciones tecnológicas las que establezcan las características de la competencia entre jugadores con poder (Marino, 2007a: 172).

La importancia del cable radica en las transformaciones económicas que implicó. En primer lugar, porque a partir de 1993, la propiedad de los principales circuitos de cable del país se concentró en cuatro grandes operadores (Multicanal-grupo Clarín, grupo Telefé, VCC y Cablevisión) de los cuales, hacia el año 1998, quedaron solo dos: Multicanal y Cablevisión, junto con otros grupos regionales. En segundo lugar, porque el proceso de concentración en la televisión de pago tuvo un rol fundamental en el crecimiento económico de los grupos multimedia mencionados.

### **6.13 A modo de balance provisorio**

El gobierno de Carlos Menem implicó una profunda reestructuración de la economía y de la estructura social de Argentina. Entre los cambios producidos, la regulación del sistema de medios tuvo un lugar significativo. Especialmente durante los primeros años, el menemismo, dada su particular concepción del poder, favoreció a los grupos más poderosos de medios que de esta manera contaron con su respaldo político. Desde los primeros días de la gestión menemista hasta los últimos se produjeron significativas modificaciones en el marco regulatorio. Sin embargo, se mantuvo la ley sancionada por la dictadura militar aunque se cambiaron artículos muy importantes con el objeto de facilitar la conformación de grupos multimedios, de favorecer la penetración del capital extranjero y, finalmente, de legalizar el proceso de concentración. En la mayoría de los casos, los cambios legislativos fueron *ex post facto*, es decir, el Estado reguló situaciones que ya estaban dados de hecho en el mercado de medios. Clarín ya era dueña de Radio Mitre cuando se autorizó a los medios gráficos a entrar en la radiodifusión; TCI ya participaba en

Cablevisión cuando se firmó el tratado con Estados Unidos; todos los grupos tenían más de cuatro licencias cuando se amplió el cupo hasta 24. En primer lugar, esta situación refleja una escasa capacidad y disposición por parte del Estado Argentino para velar por el cumplimiento de las normas. Pero además implica su permeabilidad (al menos durante el gobierno de Menem) para ajustar la regulación de acuerdo a los intereses de un grupo privilegiado de actores y sectores económicos. Esta situación se potenció en el segundo mandato de Menem, cuando algunas medidas tomadas por el Poder Ejecutivo se vincularon con negocios personales:

Como se ha visto, los conglomerados mediáticos y las cadenas de radiodifusión que se fueron organizando hasta el año 1999, lo hicieron, en su gran mayoría, violando lo estipulado por el Decreto-ley 22.285. Las restricciones antimonopólicas, los límites a la publicidad, las responsabilidades del servicio derivada de la licencia, etc., fueron modificados poco a poco durante los gobiernos de Carlos Menem, siempre en una dirección unívoca que salvaguardó los intereses de los grandes grupos económicos en desmedro del interés general” (Albornoz y Hernandez, 2008: 285).

Como afirman Albornoz y Hernández, las medidas tuvieron un fuerte impacto en el mercado de medios. Si bien es cierto que en Argentina la radiodifusión constituyó desde sus orígenes un oligopolio, durante los gobiernos de Carlos Menem, se tomaron las medidas necesarias para que su estructura quedar claramente encabezada por los grupos Clarín y Telefónica, seguidos por otros conglomerados de menor importancia con Grupo Uno, La Nación y Telecentro.

Para ilustrar la importancia de las modificaciones al sistema de radiodifusión durante el menemismo en la siguiente tabla se sintetizan todos los cambios realizados a la ley de radiodifusión por los distintos gobiernos desde el retorno a la democracia, y hasta su derogación final por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

*Tabla 6. Modificaciones al sistema de radiodifusión durante el menemismo*

Gobierno	Nº y tipo de medida	Artículos Modificados	Objeto
----------	---------------------	--------------------------	--------

Gobierno	Nº y tipo de medida	Artículos Modificados	Objeto
<b>Raúl Alfonsín (1983-1989)</b>			
<b>Carlos Menem (1989-1995)</b>	Ley 26053/89 (15/09/89)	45 inc) e	Permite entrada a empresas periodísticas gráficas para brindar servicios de radiodifusión.
		46 inc) a y c	Elimina límite máximo de 20 socios por empresa y la exclusividad de razón social en para radiodifusión.
	Decreto 1656/92 (07/08/92)	38 inc) e	Permite nuevas formas de asignar fondos al SOR.
	Ley 24232/93 (24/08/93)	17	Sobre el uso de horarios de protección al menor.
	Ley 24377/94 (19/10/94) Ley de cine	73	Incluye al INCAA en percepción de gravámenes.
		74	Aclara como se cobra gravamen.
		77	Derogado. Sobre actualizaciones por falta de pago.
		78	Derogado. Sobre ejecución judicial por falta de pago.
		83	Sobre actualización multas.
<b>Carlos Menem (1995-1999)</b>	Decreto 900/07 (23/09/07)	38 inc. 3)	Sobre donaciones al SOR.
	Decreto 310/98 (20/03/98)	39	Régimen Normalización emisoras FM: Permite adjudicación licencias FM por parte del COMFER. Antes, solo PEN.
	Decreto 1062/98 (22/09/98)	15	Permite lenguas extranjeras en televisión.
		24	Flexibiliza promoción juegos de azar.
		25	Derogado. Difusión de mediciones de audiencia.
		46 inc.) f	Flexibiliza transferencias licencias
	Decreto 1005/05 (27/09/99)	48	Relacionado con notificación directorio de empresas licenciatarías.
		5	Modifica objeto. Introduce democracia y elimina código de ética
		16	Relacionado con protección intimidad. Elimina protección honor

Gobierno	Nº y tipo de medida	Artículos Modificados	Objeto
		20	Contenidos educativos. No requiere autorización Ministerio de Educación
		23	Contenidos anuncios publicitarios. Se permiten publicidades en lengua extranjera
		43 inc.) a	Permite 24 licencias
		68	Permite constituir redes permanentes
		71 inc.) c	No cuenta la publicidad propia en el límite establecido
		72 inc.) f	Modifica computo mensajes sin cargo
		85 inc.) h, i	Agrega motivos de caducidad de licencia. Entre ellas si no notifica al COMFER en 180 días para autorizar transferencia de licencias
	Ley 25.208/99 Nov. 1999	Capítulo III Artículos 33 al 38	Ley que regulaba el funcionamiento de los medios públicos. Ley RTA. Vetada por de la Rúa. Decreto 152/99 el 28/12/99.
<b>Fernando de la Rúa (1999-2001)</b>	Decreto 1522/01 (26/11/01)	75	Baja los montos de los gravámenes
<b>Eduardo Duhalde (2001-2003)</b>	Decreto 2368/02 (22/11/02)	33	Sobre localización repetidoras SOR
	Decreto 1214/03 (19/05/2003)	11	Permite 1 canal TV abierto por provincia y elimina subsidiariedad del Estado
<b>Néstor Kirchner (2003-2007)</b>	Ley 25750 (18706/03)	45	Permite hasta un 30% de capital extranjero en medios.
	Deceto 527/05 (24/05/2005)	41	Suspende por 10 años cómputo licencias
	Ley 26053/05 (19/09/2005)	45	Permite tener licencias a organizaciones sin fines de lucro
<b>Cristina F. de Kirchner (2007-2011)</b>	Ley 26522/09 (10/10/2009)	Deroga Ley 22285/80	Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

A partir de la revisión del conjunto de legislación resumida en la tabla puede apreciarse en primer lugar la significativa diferencia cuantitativa entre las numerosas modificaciones realizadas durante el gobierno de Carlos Menem y las pocas generadas por otros gobiernos.

En segundo lugar, mientras que las modificaciones realizadas durante el primer gobierno de Carlos Menem fueron hechas mediante una ley, en el segundo mandato predominaron los decretos presidenciales. Esto indicio de menor legitimidad refuerza la idea de que en este mandato se profundizaron las regulaciones que estimulaban intereses particulares. Cabe recordar que de acuerdo a la pirámide jurídica argentina, una ley solo puede ser modificada por otra ley. Sin embargo, durante el gobierno de Menem, se realizaron importantes modificaciones por decreto que no fueron objetadas judicialmente. Cuando durante el gobierno de Duhalde se sancionó un decreto para permitir la expansión de la televisión estatal, los grupos de medios recurrieron a la justicia argumentando que la ley 22285, no podía ser modificada por decreto. Y obtuvieron fallos favorables.

Las políticas de comunicación del gobierno de Carlos Menem no se diferenciaron sustantivamente del resto de las medidas tomaron en otras áreas. El interés público de la acción estatal fue definido en torno a vigorizar el proceso de acumulación de capital, lo que implicó diseñar una estructura regulatoria que eliminase las trabas a los procesos de concentración. El propio Menem se arrepintió de haberle dado tanto poder a los medios. En una entrevista en julio de 1992 al diario La Nación, y ante una pregunta sobre sus errores, el presidente decía:

Sólo uno: haber derogado el artículo 45 de la Ley de radiodifusión. No medí las consecuencias. Lo hice para afianzar la libertad de prensa, pero esa anulación permitió la existencia de empresas que tienen un canal de televisión, radio, Papel Prensa y un diario y una agencia informativa. Se monopolizó la prensa. Es un error que tendremos que subsanar (Nación, 1992)

La manera de subsanar el error fue crear otro grupo de medios que pudiera hacerle sombra al grupo Clarín. Los decretos del segundo gobierno de Menem demuestran que también intentó esa tarea, aunque con menor fortuna.



## **7. Concentración de medios en los '90**

### **7.1 Un nuevo paradigma económico para los medios**

Los cambios regulatorios afectaron de manera concreta la estructura del mercado audiovisual. Para analizar este proceso es necesario ponderar la importancia económica y social del sector televisivo en el conjunto de las industrias culturales.

Octavio Getino (1995: 169), plantea que la televisión es el medio de mayor incidencia en la información, la cultura, la educación y el entretenimiento de la población. Además posee una influencia decisiva en la vida política de la comunidad, acentuada por la crisis de las organizaciones políticas tradicionales. Tanto Getino (1995) como Enrique Bustamante (1999) reconocen en el medio un rol destacado por su oferta, la estructuración de las tendencias de consumo y la configuración de modelos de negocio vinculados con las restantes industrias culturales (constituye una vía de distribución y juega un papel capital en la promoción y comercialización de otras industrias).

Este liderazgo se puede medir a través del crecimiento en el índice de penetración de televisores en los hogares, los índices de empleo del sector en relación al resto de las industrias culturales, los niveles de inversión publicitaria y la inversión extranjera, entre otros indicadores.

En Argentina, a mediados de 1993, se estimaba que la TV era el medio de mayor incidencia en la Ciudad de Buenos Aires y partidos suburbanos, con una penetración en el 97% de la población. Lo seguía la radio con el 87%, los diarios con el 79%, las revistas con el 58%, el videocasete con el 54% y el cine con el 7% (Getino, 2008: 170). De acuerdo con cifras del Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA), en 1980 había 5,1 millones de artefactos de TV, lo que representaba 183 televisores cada 1000 habitantes. La cifra ascendió a 8,9 millones (249 televisores cada 1000 habitantes) en 1998 y en el 2000 y tras el cierre del período estudiado en esta investigación se registraban 9,5 millones de equipos (258 televisores cada 1000 habitantes).<sup>90</sup>

El nivel de empleo en el sector audiovisual superaba el 30% del total de las industrias culturales en el período 1996-1999. Puntualmente, los servicios de transmisión de radio y televisión contabilizaban la mayor cantidad de empleados, alrededor del 80% del sector audiovisual en su conjunto.

*Tabla 7. El empleo en las industrias creativas*

Sectores	1996	1997	1998	1999
<b>A) Editorial y Gráfico</b>	38.605	41.888	45.437	46.234
<b>B) Fonográfico</b>	754	805	815	790
<b>C) Artes escénicas y visuales</b>	5.014	6.575	7.446	7.542
<b>D) Audiovisual</b>	48.561	48.055	50.530	52.047
<b>D.1) Servicios de transmisiones de radio y TV</b>	38.572	38.319	41.411	43.483
<b>D.2) Producción y distribución de filmes y video cintas</b>	1.874	2.018	1.890	1.866

<sup>90</sup> *Estadísticas culturales. Cantidad de artefactos de TV cada 1000 habitantes 1952-2000* (s.f). Recuperado el 28 de mayo de 2013 de <http://sinca.cultura.gov.ar/sic/estadisticas/>

<b>D.3) Exhibición de filmes y videocintas</b>	1.066	1.361	2.125	2.425
<b>D.4) Servicios de radio y televisión</b>	7.049	6.357	5.104	4.273
<b>E) Servicios creativos conexos</b>	44.404	53.680	62.695	62.888
<b>Total IC</b>	<b>137.338</b>	<b>151.003</b>	<b>166.923</b>	<b>169.501</b>

*Elaboración propia en base al Observatorio de Industrias Creativas*

Otra de las lecturas que se desprende del cuadro anterior es el incremento del empleo en el sector audiovisual en un período de cuatro años, pasando de 48.561 empleados en 1996 a 52.047 en 1999, lo que da cuenta del creciente desarrollo del sector.

Por su parte, a partir del año 1997, los servicios conexos presentaron los mayores niveles de empleo y, por ende, de participación en el total de las industrias culturales.<sup>91</sup> El hecho de que los servicios informáticos y los de arquitectura e ingeniería hayan sido los que más empleos aportaron al rubro coincide con la etapa de auge de los capitales extranjeros en el audiovisual y las telecomunicaciones, y la aceleración en el despliegue de infraestructura con el objetivo de desarrollar servicios convergentes.

El desarrollo económico del sector estuvo apalancado en los cambios normativos examinados en el capítulo anterior. Las modificaciones regulatorias de 1989 promovieron mutaciones en la estructura de propiedad de los medios, que pasaron de ser gestionados por el Estado a manos privadas. Esto desembocó en un mapa hipercomercial y fuertemente concentrado geográfica y económicamente hacia la segunda mitad de la década del 90 (Rossi, 2008).

La evolución de la inversión publicitaria del sector en el período 1989-1999 sirve para ilustrar la importancia cardinal de la industria televisiva y también permite dar cuenta del efecto de la concentración geográfica y económica. Respecto de lo primero, en el período

<sup>91</sup> Los servicios conexos incluyen servicios informáticos, servicios de arquitectura e ingeniería, servicios de publicidad, servicios de agencias de noticias y servicios de bibliotecas y archivos.

estudiado se advierte que la incidencia del sector televisivo en el total de la inversión publicitaria en el país osciló entre un máximo del 42% en 1993 y un mínimo del 32% en 1998, mostrando un leve estancamiento entre 1995 y 1996, posiblemente como consecuencia del “efecto tequila” mexicano, y luego con una caída en 1998 ocasionada por el “efecto vodka”.<sup>92</sup> Ambos hechos impactaron en el desempeño económico del país, directamente relacionado con la inversión publicitaria.

Como se observa en el siguiente gráfico, en los canales de la Ciudad de Buenos Aires es donde más creció la inversión publicitaria, mostrando un incremento promedio del 19,46% en el período 1991-1999, mientras que en la TV del interior fue del 17,48%. Por su parte, si se considera el período 1993-1999 para establecer una comparación entre la TV de Capital, la del Interior y el Cable, se advierte que el mayor incremento promedio lo tuvo la TV del interior (19,48%), seguido de la TV Cable (16,88%) y la TV de la Ciudad de Buenos Aires (10,49%). Sin embargo, no sería correcto basar el análisis en estos promedios ya que las variaciones interanuales, extremadamente dispares, generan niveles de desvío importantes que sesgan la información. En consecuencia, lo más certero es realizar un estudio por año. Tras la salida de la hiperinflación, durante los años 1992 y 1993, la TV abierta –tanto en el interior como en la ciudad de Buenos Aires– experimentó un gran crecimiento, al pasar de U\$S 299 millones en 1991 a U\$S 746 millones en 1993 en el caso de la TV de Capital, y de U\$S 146 millones a U\$S 409 millones en la TV del interior. Estos números impactantes pueden ser explicados por diversos factores. En primer lugar, la convertibilidad peso/dólar, con una moneda local sobrevaluada, generó que los precios en dólares mostraran una fuerte tendencia a incrementarse durante toda la década. Por otra parte, sin duda, la privatización de los canales 11 y 13 generó la entrada al mercado televisivo de dos actores

---

<sup>92</sup> El “efecto vodka” alude a la crisis de los mercados financieros mundiales, especialmente la decisión unilateral de Rusia de no cumplir con sus compromisos financieros. Esta situación impactó en los precios de los activos financieros de los mercados emergentes y restringió el acceso al mercado internacional de crédito. En Argentina se verificó un fuerte encarecimiento en el costo del crédito doméstico, lo cual trajo consecuencias negativas sobre la tasa de crecimiento de la actividad económica. El PIB del tercer trimestre de 1998 creció a una tasa del 2,9%, bien por debajo de las presentadas en los trimestres primero y segundo del año, que habían sido de 7,2% y 7,4%, respectivamente. Fuente: “La economía argentina en el tercer trimestre de 1998”. Ministerio de Economía. Último acceso el 29 de mayo de 2013 en <http://www.mecon.gov.ar/informe/informe27/introduccion.htm>

potentes que se lanzaron a conquistar nuevos anunciantes, expandiendo notablemente la inversión publicitaria en el sector.

Entre los años 1993 y 1994, la TV abierta de Capital tuvo un crecimiento del 33%, mientras que la TV del interior y el cable experimentaron resultados negativos, con mayor impacto en el primer caso (-24,42% para la TV del interior y -13,77% para el cable).

Del año 1994 a 1999, las razones económicas aludidas anteriormente impactaron sobre el sector televisivo en su conjunto y la TV del interior tuvo los mayores crecimientos negativos durante tres años consecutivos (1994 a 1996) y en 1998. En términos generales, a medida que pasaron los años se profundizó la brecha en la inversión publicitaria entre las televisoras de la Ciudad de Buenos Aires y las del interior: en 1994, la TV de Capital recibió U\$S 992 millones mientras la TV del interior, U\$S 309 millones; en 1995, U\$S 862 millones vs. U\$S 233 millones; en 1996, U\$S 876 millones vs. U\$S 213 millones; en 1997, U\$S 953 millones vs. U\$S 247 millones; en 1998, U\$S 952 millones vs. U\$S 221 millones y en 1999, U\$S 1014 millones vs. U\$S 253 millones.

A partir del análisis de los datos del párrafo anterior se aprecia la concentración de la inversión publicitaria en los canales de la Ciudad de Buenos Aires. Esta situación se debe a un progresivo control de los canales porteños sobre las emisoras del interior (ya sea por compra o por acuerdos de exclusividad) que tuvo como resultado una progresiva forma “ad hoc” de emisión en cadena, en la que se privilegiaron los intereses del canal de cabecera. Este escenario de concentración también se verifica en relación con los contenidos televisivos ya que, de acuerdo con un informe elaborado por el ente regulador de radiodifusión de aquel entonces (COMFER, 2001), sobre la programación de 34 canales del interior del país, la retransmisión en las provincias de programas originados en la Ciudad de Buenos Aires ascendía al 76%. Los canales locales solo producían o coproducían el 14% de sus emisiones y era prácticamente nula la producción de ficción en el interior (Getino, 2008).

Las tasas interanuales de crecimiento de la inversión publicitaria en la televisión por cable, especialmente entre 1995 y 1997 (34,57% entre 1994 y 1995; 22,60% entre 1995 y 1996 y

47,48% entre 1996 y 1997) también merecen ser analizadas con detenimiento. Por un lado, ilustran la creciente importancia del negocio. Pero el salto a partir de 1995 constituye una señal de su consolidación y madurez en la década, ya que hasta ese momento, la TV de pago había basado su estrategia de promoción en la ausencia de publicidad en su contenido, como ventaja competitiva frente a la televisión abierta, como un servicio *premium*. Una vez fidelizado el público, la televisión por cable se incorporó con fuerza al mercado publicitario. La expansión tan significativa de la publicidad durante la década 1990 representa además un indicador de lo sub-explotado que estaba dicho mercado durante la gestión de los canales por parte del Estado.

*Tabla 8. Inversión publicitaria en Argentina. Cifras en millones de dólares*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Prome dio (1)	Prome dio (2)
<b>TV Capital</b>	299,3	545,6	745,8	992	862	875,8	953	952,6	1014		
<b>% Var. Anual TV Capital</b>		82,29%	36,69%	33,01%	13,10%	1,60%	8,81%	-0,04%	6,45%	10,49%	19,46%
<b>TV interior</b>	146,3	147,8	409,1	309,2	233,4	213,9	247,6	221,5	252,8		
<b>% Var. Anual TV interior</b>		1,03%	176,79 %	24,42%	24,51%	-8,35%	15,76%	10,54%	14,13%	19,84%	17,48%
<b>TV cable</b>			53	45,7	61,5	75,4	111,2	104,1	121,6		
<b>% Var. Anual TV cable</b>			n.a	13,77%	34,57%	22,60%	47,48%	-6,38%	16,81%	16,88%	
<b>Total TV</b>			1.210,0 3	1.346,9 9	1.156,5 2	1.165,0 3	1.312,0 5	1.278,0 9	1.388,6 1		
<b>% Var. Anual total TV</b>				11,32%	14,14%	0,74%	12,62%	-2,59%	8,65%	2,77%	
<b>Otros medios</b>			1.671,1 7	2.067,0 1	2.026,4 8	2.221,9 7	2.502,8 5	2.671,3 1	2.468,2 9		
<b>Total</b>	1179,6	2042	2881,2	3414	3183	3387	3814,9	3949,4	3856,9		
<b>% TV sobre total</b>			<b>42,00%</b>	<b>39,45%</b>	<b>36,33%</b>	<b>34,40%</b>	<b>34,39%</b>	<b>32,36%</b>	<b>36,00%</b>	<b>36,42%</b>	

*Promedio 1: Promedio de crecimiento anual 93-99. Promedio 2: Promedio de crecimiento anual 91-99. Elaboración propia en base a Mediamap 2001*

Además del crecimiento del mercado publicitario, la década de 1990 en Argentina se caracterizó por la presencia del capital financiero transnacional, concentración y centralización de capital, incorporación intensiva de nuevas tecnologías y expansión de los servicios ofertados. En el sector de telecomunicaciones, el ingreso de capital extranjero se dio especialmente con la privatización de la red de telefonía pública a comienzos de la década, pero en el sector audiovisual la incursión de nuevos agentes vinculados principalmente al mercado financiero y a los protagonistas de la convergencia tecnológica tuvo lugar un poco más tarde (Albornoz y Hernandez, 2008: 259).

La siguiente tabla sintetiza las inversiones de operadores internacionales en el sector de la TV por cable y telecomunicaciones en América Latina hasta abril de 1996, motivo por el cual no están incluidos los movimientos vinculados a la TV abierta, que serán abordados en detalle más adelante. Se han resaltado los casos en los que el grupo inversor ingresó en Argentina, indicando también la empresa.

*Tabla 9. Inversión de operadores internacionales en América Latina*

Inversor internacional	País	Porcentaje	Empresa en Latinoamérica
<b>STET</b>	Bolivia	50,00%	Entel Bolivia
	Chile	18,00%	Entel Chile
	Argentina	19,00%	Telecom Argentina
	Argentina	25,00%	Impsat
	Cuba	12,50%	ETECSA-Cuba
<b>TCI</b>	Argentina	51,00%	Cablevisión
	Argentina	35,00%	Torneos y Competencias
	Varios	10,00%	DTH Latinoamérica
	Chile	24,00%	Metrópolis Intercom
	Puerto Rico	100,00%	TCI PR/TCI Cable
	Puerto Rico	50,00%	Caguas/Hanaco
	Rep. Dominicana	49,00%	Telecable Nacional

	Brasil	10,00%	Net Sat
<b>France Telecom</b>	Argentina	19,00%	Telecom Argentina
	Argentina	20,00%	TIBA
	Mexico	5,00%	Telmex
<b>Telefónica de España</b>	Mexico	14,50%	Alestra
	Puerto Rico	79,00%	TLD
	Colombia	31,00%	CLECO
	Chile	43,60%	CTC
	Argentina	25,00%	Multicanal
	Argentina	22,00%	Telefónica de Argentina
	Peru	31,50%	Telefónica del Perú
	Venezuela	6,40%	Cantv
<b>AT&amp;T</b>	Brasil	40,00%	Compañía de Telefonía Celular
	Mexico	20,00%	Alestra
	Argentina	10,00%	CTI
	Venezuela	5,00%	Cantv
<b>GTE</b>	Mexico	14,50%	Alestra
	Venezuela	40,00%	Cantv
	Argentina		CTI
<b>UIH</b>	Brasil	34,00%	Net San Pablo
	Mexico	49,00%	Megapo
	Venezuela		Controla varias operaciones de cable en ambos países
	Chile		
	Peru	94,00%	Cable Star
<b>Bell South</b>	Argentina	43,00%	Movicom
	Chile		CIDCOM
	Perú		Telemovil
	Venezuela	44,00%	Telcel
<b>SBC</b>	Mexico		Telmex
	Chile	40,00%	VTR
<b>News Corp</b>	Brasil	36,00%	Net Sat



	Varios	30,00%	DTH Latinoamérica
<b>MCI</b>	Mexico	45,00%	Avantel
<b>US West</b>	Argentina	50,00%	Fintelco
<b>Bell Atlantic</b>	Mexico		Iusacell
<b>Falcon Cable</b>	Brasil	17,00%	TVA
<b>Comcast</b>	Venezuela		Cable Grupo Zubillaga
<b>C-Tec</b>	Mexico	40,00%	Megacable
<b>Bell Canadá</b>	Colombia		Comcel
	Ecuador		Concel
<b>Cable &amp; Wireless</b>	Colombia		Ocel
<b>Hughes Communications</b>	Varios	60,00%	Galaxy Latin America

*Fuente: Amorín (1997, p. 170)*

## 7.2 Del Estado a los privados, del capital nacional al capital extranjero

Como se ha señalado, en su primer gobierno, Carlos Menem (1989-1995) implementó cambios sustantivos en la política económica nacional, apoyado en las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado aprobadas en 1989, que dieron lugar al proceso de privatizaciones, del cual la radiodifusión no quedó exenta. Marino (2007b) explica que el 40 % de los activos privatizados en la década de 1990 quedó en manos argentinas y el 34 % en manos europeas en un proceso que abrió el camino para una nueva relación Estado - mercado donde la regulación sería beneficiosa para el regulado.

Retomando a Hernán Galperín (2000), Getino explica que la privatización de las estaciones comerciales de TV en manos del Estado tenía dos objetivos: bajar el déficit fiscal al que contribuían los canales comerciales gestionados por el Estado (al borde del cierre y enfrentando juicios y embargos de sus proveedores) y lograr el apoyo de las corporaciones periodísticas establecidas mediante la reforma de la estructura de propiedad de la industria televisiva (Getino, 2008: 234).

A partir de las privatizaciones comenzó una etapa nueva en la televisión argentina que se distinguió por la formación de grupos multimedia. El impedimento legal había funcionado

como barrera de entrada para la constitución de multimedios y derivó en un retraso de los grupos del país respecto a otros líderes regionales como Televisa de México y Globo de Brasil. Sin embargo, los grupos nacionales se mostraron muy activos a partir de las modificaciones regulatorias y comenzaron a adueñarse de numerosas empresas de comunicaciones sociales a lo largo de todo el país y a instalar agendas temáticas, de información y opinión. En esta actividad se destacó, como se verá más adelante, el Grupo Clarín.

El proceso de concentración combinó los intereses de los grupos nacionales con los de una nueva fracción hegemónica que aunó capital financiero internacional, los operadores internacionales de servicios públicos y los dueños de medios junto a otros inversores locales. Los ayudó sin duda en esa tarea la crisis de las instituciones de la democracia representativa –totalmente subalterna frente a dichos intereses y medios– y la escasa o nula participación de la sociedad civil (Albornoz, 2000; Albornoz y Hernandez, 2008; Getino, 2008).

Como plantean Albornoz y Hernández (Albornoz y Hernandez, 2008: 260 y 261) es posible distinguir dos momentos en el sistema de radiodifusión en la década de 1990. El primero, de 1989 a 1995, se caracterizó por la presencia de agentes nacionales en un mercado oligopólico, cuyas expresiones sobresalientes fueron los grupos multimedia vinculados a los agentes nacionales favorecidos por las privatizaciones de los canales 11 y 13 que quedaron en manos de Clarín (canal 13) y Telefé (Editorial Atlántida - Familia Vigil - Canal 11). En el sector de telecomunicaciones se produjo el ingreso de capitales procedentes de entidades financieras y de operadores internacionales de telecomunicaciones, cuyo ejemplo paradigmático es la alianza de Telefónica Internacional con el Citibank-CEI, a través de Telefónica de Argentina.

El segundo momento, que va de 1995-2000, se caracteriza por el aumento de la presencia de capitales extranjeros, que comenzaron a adquirir algunas de las principales empresas de radiodifusión del país. Así, la finalización del segundo gobierno de Menem halló al grupo español Telefónica como uno de los principales agentes del sector tanto para la TV abierta

como para el cable. Su competidor era el grupo Clarín, que pese a tener un volumen de facturación menor, tenía mayor capacidad de incidencia en la agenda pública por contar con el periódico homónimo, el de mayor tirada del país. De esta manera, el movimiento de capitales en el mercado de medios tuvo la misma lógica de desplazamiento que el que presentó la economía en general tal como se explicó en el capítulo anterior.

Como se puede apreciar, los años '90 estuvieron signados por la conformación de grupos multimedia, caracterizados por la interpenetración patrimonial de empresas de radiodifusión, telecomunicaciones, producción audiovisual y prensa escrita, cuya actuación se verificó en la mayoría de los segmentos de la comunicación masiva. En el ámbito de la radiodifusión se asistió al debilitamiento de los mercados oligopólicos nacionales radiofónico y televisivo, contruidos sobre el sistema de alianzas de las burguesías propietarias de los medios de comunicación y el aparato del Estado, y protegidos por barreras de entrada principalmente regulatorias. Las pérdidas de poder y de control de mercados que experimentaron los tradicionales agentes (empresas privadas y comerciales de capital nacional) no se produjeron debido a un incremento de los capitales en competencia en la radiodifusión, sino por el traspaso de propiedad a empresas extranjeras en un escenario de convergencia e incremento de servicios, violando o modificando la legislación vigente. Por otro lado, se acrecentó la presencia de capitales transnacionales en los servicios públicos privatizados, particularmente en las telecomunicaciones. Una presencia caracterizada por la combinación de fondos de inversión y operadores internacionales de gran volumen de capital disponible (Albornoz y Hernandez, 2008: 262).

Acompañado por el crecimiento de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) y el aumento significativo de la presencia de las transnacionales en la economía local, el sector de las comunicaciones ocupó el primer lugar entre los que recibieron inversiones extranjeras, por encima del sector bancario-financiero. De esa masa de dinero, unos 1.000 millones de dólares estuvieron destinados a la formación bruta de capital, focalizados en el desarrollo de las telecomunicaciones, mientras que casi 3.000 millones de dólares correspondieron al rubro compras —tanto fusiones como nuevas adquisiciones— y se

concentraron en la radiodifusión. El volumen de dinero involucrado en fusiones y adquisiciones durante 1997 alcanzó el 50% del volumen total negociado entre 1990 y 1997 (Albornoz, 2000).<sup>93</sup>

Cuando el Justicialismo llegó al poder en julio de 1989, en todo el país se encontraban funcionando 26 emisoras de televisión abierta en manos privadas y 17 en manos del Estado nacional, las provincias o las universidades. El 92% de los hogares argentinos contaba con al menos un televisor, aunque vastas zonas rurales escasamente pobladas no disponían de una sola señal clara para sintonizar con una antena de regulares dimensiones. Hacia finales del segundo gobierno de Menem, del total de estaciones de televisión solo tres pertenecían al Estado Nacional, diez a los estados provinciales, dos a universidades (15 en total frente a las diecisiete al inicio del período) y veintinueve a empresas privadas (frente a las veintiséis existentes en 1989). La penetración del medio alcanzaba al 98 % de los hogares. Y se estima que un 60 % de la programación emitida era producción nacional (superior al 70 % en los canales de la Ciudad de Buenos Aires), mientras que la mayor parte del resto era importada de Estado Unidos. El panorama televisivo se completaba con los aproximadamente 400 circuitos de cable que estaban en proceso de desarrollo creciente y, a los pocos años, llegarían a 1100 distribuidoras de señales, la mayoría de ellas con su respectivo canal local (Albornoz y Hernandez, 2008: 265-267; Rossi, 2008).

Este panorama es un punto de partida para analizar el derrotero que sufrió la configuración del mapa de medios en la década del '90 durante los dos gobiernos de Carlos Menem, en el período que va de 1989 a 1999.

---

<sup>93</sup> Por su parte, las empresas argentinas invirtieron en el exterior durante el período 1990-1996 menos de 4.000 millones de dólares. Un 15% de esos capitales fue destinado al Brasil, mientras que no fue registrada ninguna inversión relevante en el rubro comunicaciones. Las previsiones oficiales indican que para lo que resta de la década se invertirían en el exterior unos 7.000 millones de dólares, de los cuales más de un 30% recalaría en el Brasil, proyectándose que el sector comunicaciones involucraría unos 130 millones, atraídos principalmente por el proceso de privatización de las telecomunicaciones. Ver "Notas de la Economía Real" N° 6, (abril de 1998) informe del Centro de Estudios Para la Producción (CEP), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

### **7.3 TV abierta. Estructura del sistema**

La historia de la televisión hertziana en la Argentina se desarrolló, en sus más de cincuenta años de existencia, en el marco de un sistema competitivo, con alternancia de administraciones privadas y estatales. Su funcionamiento respondió a una lógica de concentración geográfica estructurada en base a un sistema de productoras y emisoras de cabecera u origen en la ciudad de Buenos Aires, con repetidoras en el interior del país. En la década del '90 se asistió a la profundización de concentración de la propiedad y los dueños de los canales de Buenos Aires se hicieron cargo de las estaciones del resto del país tanto en el mercado de la televisión abierta, en el que ya habían tenido marcada influencia, como en el sector de la televisión por cable, lo que resultaba una novedad. Por otra parte, los grandes grupos multimedia como Clarín y Telefónica, desplegaron una estrategia ambiciosa que los llevó a realizar inversiones en prácticamente todas las áreas de las industrias culturales.

La penetración de la televisión abierta alcanzaba el 98% de los hogares, aunque la cantidad de señales se mantuvo escasa y estable desde la década del '70 con 44 canales de TV abierta –conocidos como canales de cabecera o de origen–, de los cuales 29 eran privados. De estos últimos, cinco estaban ubicados en la Ciudad de Buenos Aires: uno pertenecía al Estado (canal 7) y los restantes al sector privado (Canal 2 América, Canal 9, Canal 11 Telefé y Canal 13 Arterar). Todos ellos contaban con sistemas de emisoras repetidoras en el interior del país (350 repetidoras, 140 del canal estatal y 210 de canales privados; en el interior se repetían mayoritariamente los canales provinciales). Si bien la legislación no permitía la existencia de emisoras de alcance nacional, un porcentaje importante de canales provinciales brindaba una programación muy similar a los de Buenos Aires, con el agregado de algún noticiero local. A su vez, las emisiones de los canales de cabecera eran retransmitidas por el sistema de TV de pago en todas las provincias. El cambio más significativo que se observó en la década del '90 fue el alto nivel de penetración de la televisión por cable que facilitó que, de hecho, los canales de Buenos Aires alcanzaran prácticamente cobertura nacional. Las repetidoras se limitaban a retransmitir la

programación de las emisoras de origen que, a su vez, podían codificar algunas de sus programaciones como por ejemplo ciertas transmisiones deportivas. En la década del '90, la tarifa por la retransmisión de este tipo de eventos de elevado interés en el mercado oscilaba entre 15 y 30 centavos de dólar (en casos excepcionales se elevaba a 1 dólar) por cada abonado que tuviera la emisora de TV por cable (Mastrini y Becerra, 2006).

En 12 de las 24 provincias argentinas existía un solo canal local y solo siete ciudades contaban con más de una emisora de este tipo. Trece provincias solo recibían la señal estatal de Canal 7.

En lo que respecta al contenido, se destacaba la capacidad productiva del sector que, como ya fue aludido, mantenía porcentajes de producción nacional superiores al 60%. La década del '90, se caracterizó por el auge de productoras independientes, que se hicieron cargo de gran parte de la programación de los canales de Buenos Aires, especialmente de la ficción. La estrategia de los canales fue transferir los costos de producción, la contratación de los elencos, y especialmente el riesgo, a las productoras a cambio de una importante tajada de la pauta publicitaria (Getino, 2008: 249). Con la ventaja de la descentralización productiva y menores gastos de personal fijo que los canales, las productoras aprovecharon la expansión del cable en el país para diversificar su producción entre la ficción de alto costo ofrecida a los canales de Buenos Aires y producciones periodísticas e informativas más económicas, que llenaron la grilla de las nuevas señales de cable. Las productoras, a diferencia de la década del '60, no tenían inicialmente relaciones de propiedad con los canales. Su irrupción en un entorno de desarrollo de nuevos medios y expansión del mercado publicitario permitió mejorar la calidad técnica y artística de la televisión en general. Las productoras más destacadas fueron:

Ideas del Sur, creada en 1996 por el conductor de radio y TV Marcelo Tinelli. A partir de una acumulación original de capital que realizó como exitoso conductor de programas humorísticos, se lanzó a la producción de su propio programa y de series de ficción.

Pol-Ka, creada en 1994 por Adrián Suar y Fernando Blanco. Entre 1999 y 2000, ocupaba con sus producciones doce horas semanales de programación en el horario central de Canal

13. Con Gasoleros,<sup>94</sup> Pol-Ka tuvo una facturación promedio en 1998 de U\$S 1,2 millones. A fines de la década del '90, el Grupo Clarín se interesó en el éxito de la productora, adquirió el 30% de su capital accionario y contrató a Suar como director creativo del canal.

Por su parte, 4 Cabezas fue fundada en 1993 por Mario Pergolini, Diego Guebel y otros socios. A fines de 1999 facturaba algo más de U\$S 600 mil con CQC,<sup>95</sup> el programa de mayor rating y publicidad de Canal América. En 2007, la productora fue vendida al grupo holandés Eyeworks y traspasaron los derechos de CQC y otras ideas y programas a canales de América Latina y España.

Otras productoras independientes de menor capacidad productiva surgidas en aquel momento fueron GP Producciones de Gastón Portal y Javier Castro; Patagonik Film Group; PyP de Martín Kwellner, RGB, Cris Morena Group y Endemol, entre otras.

#### **7.4 Primera etapa de la reestructuración del mercado televisivo: privatización con capitales nacionales**

Desde que asumió la presidencia del país, Menem manifestó su objetivo de privatizar toda empresa pública, entre ellas, la televisión abierta. A fines de 1988, cuando se acercaba la renuncia del entonces presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), los canales estatales poseían fuertes deudas en concepto de servicios públicos impagos, retenciones previsionales y aportes patronales, deudas fiscales (principalmente con la autoridad de aplicación) y compromisos comerciales con diferentes proveedores (Smerling, 2013).

Los propietarios de medios estuvieron atentos a la nueva lógica política. Como cuenta Mochkovsky (2011), con un estado de crisis en ebullición, en el año preelectoral (1988), Héctor Magnetto, entonces accionista minoritario de Clarín y administrador del diario del mismo nombre, se había reunido con todos los candidatos a presidente del país para

---

<sup>94</sup> Gasoleros fue una telenovela argentina que se emitió por Canal 13 entre 1998 y 1999, de lunes a viernes a las 21 hs.

<sup>95</sup> Caiga quien Caiga (CQC) se emitió entre 1995 y 1999 en Canal 2. Luego, entre 2002 y 2005 lo hizo en Canal 13. Entre 2006 y 2011 se pudo ver en Telefé, en 2012 volvió al canal de origen (canal 2) y en la actualidad se encuentra en Canal 13.

hacerles saber los deseos de Clarín de crear un multimedio y obtener una estación de televisión. “Menem, persuadido por sus dos principales asesores, su hermano Eduardo y el mendocino Eduardo Bauzá, de que le convenía tener a la prensa de su lado, envió a Magnetto la promesa de que si ganaba las presidenciales, derogaría el artículo 45 y privatizaría los canales y radios estatales” (Mochkofsky, 2011: 98).

Tras un breve período de coadministración entre el Estado y los gremios televisivos de los canales 11 y 13 para evitar el cierre hasta tanto se realizara la transferencia a manos privadas el 21 de septiembre, en forma imprevista, el presidente Menem firmó el decreto 830/1989 por el que se llamó a licitación para la privatización de los canales.<sup>96</sup>

Se presentaron seis ofertas para adquirir Canal 11 y cuatro para el 13. Artear,<sup>97</sup> Productora Federal de Comunicaciones y Televisora Federal hicieron sus ofertas para ambos canales, Argentevé, solo para canal 13, y Tavemac y Video Mundo e Imagen visión, solo para Canal 11. A continuación se detallan las empresas, su composición y montos ofertados para cada canal:

De todas las propuestas, solo tres consorcios prosperaron para avanzar con la privatización: Artear (Clarín), Televisión Federal (Telefé, Editorial Atlántida y otros) y Tevemac (Macri-Mestre). Los dos primeros resultaron ganadores.

Con la adjudicación de canal 11 y 13, el canal 9 de Alejandro Romay vio peligrar su posicionamiento como líder en el rating argentino puesto que su emisora dejaba de ser la única alternativa privada en la Ciudad de Buenos Aires y debió adecuarse a una renovada concepción del negocio televisivo con estilos de programación e integración multimedia más competitivos (Rossi, 2008: 246). En poco tiempo, los canales 11 y 13 acapararon la audiencia, lo que constituyó la base para el incremento del mercado publicitario.

---

<sup>96</sup> Para un tratamiento ampliado sobre el tema ver Baranchuk, 2005.

<sup>97</sup> Héctor Magnetto, CEO de Clarín, creó la sociedad Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. (Artear), cuya mayoría estaba en manos de Clarín, pero con una pequeña cuota de accionistas en manos de socios del interior, para darle la apariencia de un consorcio como se requería. En este sentido, lo mismo hizo Televisora Federal (Telefé-Editorial Atlántida-Familia Vigil) al incorporar a un grupo de pequeñas televisoras del interior del país.



Las privatizaciones constituyeron la base para una estructura diferente del mercado televisivo. Los canales privatizados tomaron una rápida ventaja como líderes de audiencia, seguidos por otros dos canales privados, Canal 2<sup>98</sup> y Canal 9, que desarrollaron una estrategia de menor costo acorde a sus menores ingresos publicitarios y, en último lugar, la única emisora que continuó siendo administrada por el Estado: ATC Canal 7.

De acuerdo a las mediciones de audiencia, entre 1998 y 1999, tomando como referencia las emisiones de Capital Federal y Gran Buenos Aires de lunes a viernes en los bloques de 12 a 24 hs. y de 19 a 24 hs., se distinguen claramente los tres niveles mencionados: en el rango de menos de dos puntos de encendido se ubicaba el canal estatal (canal 7), mientras que en el rango de cuatro a seis puntos aparecían Canal 9 y Canal 2 (América). En el rango superior a los 10 puntos se consagraban como líderes primero Telefé, seguido de Canal 13. Otra tendencia que también quedaba clara era el predominio del cable sobre la TV abierta (Connection, 2001: 147).

*Tabla 10. Distribución de la audiencia en Capital y Gran Buenos Aires*

Canal	1999 (12-24)	1999 (19-24)
<b>Canal 13</b>	10	15,1
<b>Telefé</b>	13,3	17,7
<b>Azul TV</b>	5,4	5,6
<b>Canal 7</b>	1,5	1,5
<b>América 2</b>	5,4	5,4
<b>Cable</b>	17	20

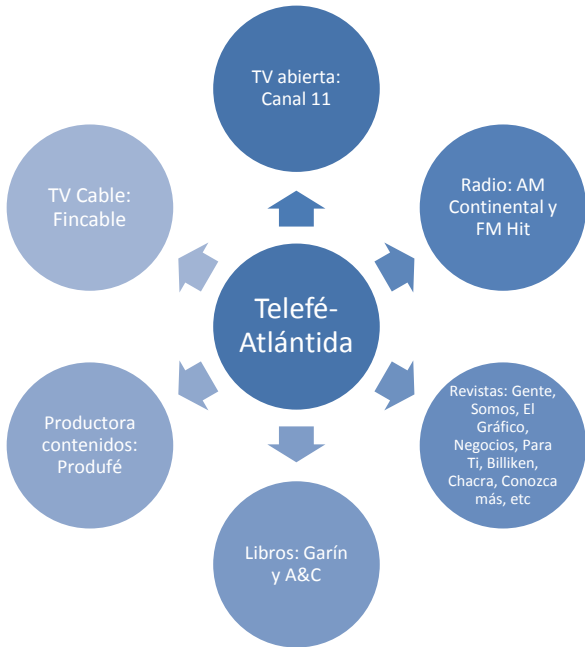
*Fuente: Mediamap 2001*

<sup>98</sup> Canal 2 constituye un caso particular. Tiene licencia para operar en la ciudad de La Plata (a 60km. de la ciudad de Buenos Aires) pero está orientado al público de la capital, ya que la audiencia potencial es mucho mayor que la de su ciudad de origen. Durante la última dictadura militar fue intervenido por el Ministerio de Economía y quedó bajo la órbita estatal. Con el regreso a la democracia fue cedido a accionistas privados que entraron rápidamente en una disputa interna, con lo que el canal quedó a la deriva. Recién en la década del '90 se consolidó como un cuarto canal privado, rebautizado como Canal 2 América, ligado en primer momento al dueño de una distribuidora de cable, Eduardo Eurnekian.

A modo de síntesis del primer movimiento de capitales, signado por la privatización de los canales que tuvo lugar en primer gobierno de Menem, se observa que los “campeones” nacionales de televisión abierta surgidos de esta época fueron Clarín (Canal 13) y Telefó-Editorial Atlántida (Canal 11), grupos que adoptaron una estrategia de integración vertical y horizontal, y lograron un significativo aumento de tamaño. De hecho, los cuatro canales que estructuraron el mercado televisivo argentino formaron parte de grupos multimedia, aunque el tamaño y la importancia de los líderes del mercado fue mucho más grande que la de sus competidores. Los gráficos que se muestran a continuación dan cuenta de manera sencilla cuáles eran las principales empresas que formaban parte de cada grupo.

Los siguientes cuadros muestran las principales empresas que integraban cada grupo multimedia en la década del '90.

Cuadro 6. Grupo Telefé Atlántida



Fuente: elaboración propia

---

*Cuadro 7. Grupo Clarín*

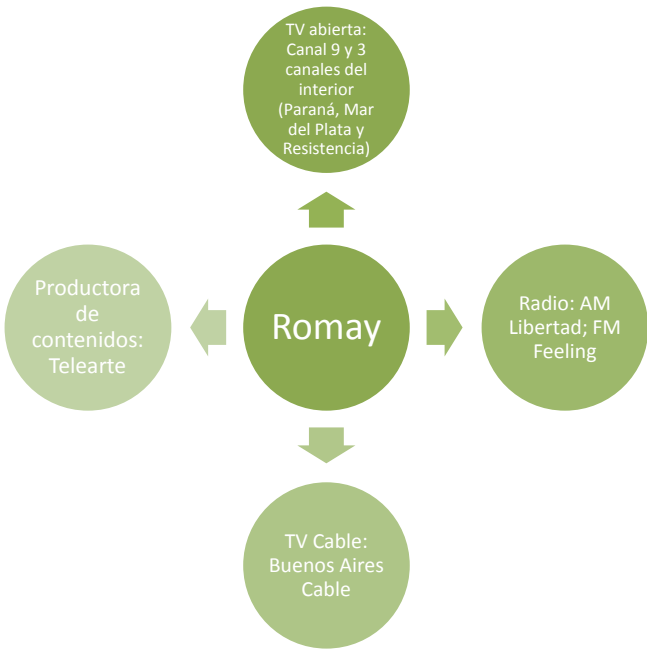
---



---

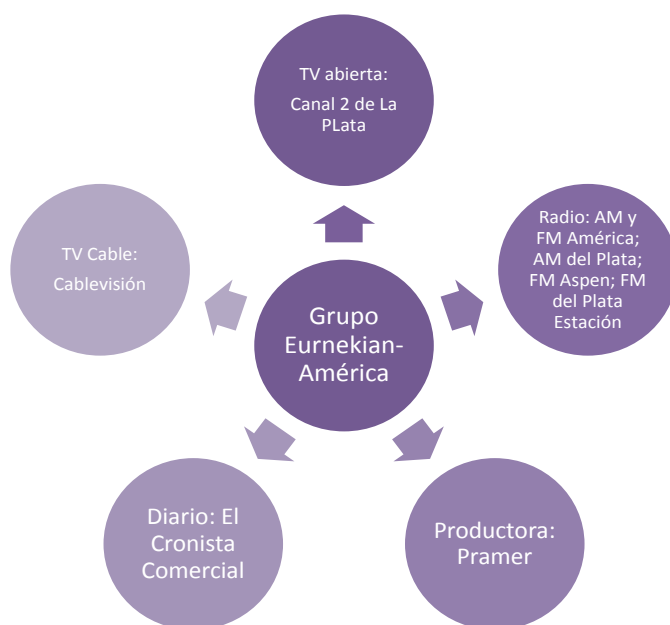
*Fuente: elaboración propia*

Cuadro 8. Grupo Romay



Fuente: elaboración propia

*Cuadro 9. Grupo Eurnekian*



*Fuente: elaboración propia*



Como se puede apreciar, los dos primeros grupos tienen una matriz más diversificada, ya que cuentan con posiciones en la mayoría de las industrias culturales. Ninguno de los grupos hubiera podido constituirse sin las modificaciones claves realizadas por el gobierno de Menem a la Ley de Radiodifusión y sin la tolerancia del gobierno, a la hora de vigilar su cumplimiento. Clarín, Editorial Atlántida y el grupo Eurnekián poseían medios gráficos, lo cual estaba prohibido antes de Menem, y Canal 9 excedía el número de licencias permitido por la ley.

## **7.5 Segunda etapa de la reestructuración del mercado televisivo: la entrada del capital extranjero**

La principal medida que permitió el ingreso de capitales extranjeros en la radiodifusión fue el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Estados Unidos (1991), que entró plenamente en vigencia a partir de la Reforma Constitucional de 1994.<sup>99</sup> Este andamiaje legal, junto con un trasfondo de lobby entre medios y gobierno, creó las condiciones para la transformación más importante del sistema televisivo hertziano.

Claro que también habían ocurrido cambios en la relación del gobierno con los dueños de los canales privatizados, especialmente con el Grupo Clarín. Tras unos años de excelentes relaciones con los medios, a partir de 1994, se verificó un paulatino cambio. La sostenida denuncia de corrupción de un diario de tiraje menor como Página 12 pero que incrementó su público en aquél momento, había llamado la atención del grupo Clarín, que veía que las clases medias urbanas de Buenos Aires que constituían el núcleo de su audiencia, esperaban una mayor crítica del accionar gubernamental. Con la adjudicación de los canales de TV abierta en el 89,

Menem había interpretado que construía una alianza con Clarín que le garantizaría una cobertura favorable. Clarín, en cambio, había descubierto que los políticos siempre cederían a los pedidos del diario y que, una vez obtenidos, no había por qué entregar demasiado a cambio. O mejor aún, que más que la oferta de un relativo oficialismo, al que el diario se veía más o menos obligado inmediatamente después de un acuerdo, lo

---

<sup>99</sup> Ver el capítulo 5.



que realmente podría poner sobre la mesa de negociaciones con el poder político era la velada, silenciosa amenaza de convertirse en abiertamente opositor (Mochkovsky, 2011: 111).

Según relata Mochkovsky (2011:128-129), el conflicto entre el gobierno de Menem y Clarín tuvo una escalada mayor a partir de 1997, cuando el presidente aspiró a lograr un tercer mandato consecutivo. Ante la negativa de Clarín de apoyar el proyecto, el Secretario General de la Presidencia, Alberto Kohan, le acercó a Menem una estrategia para promover el desarrollo de un grupo de comunicación que estuviera en condiciones de competir contra Clarín. Con la ayuda del gobierno, un grupo de empresarios se ofreció a crear un holding de medios más poderoso que Clarín y al servicio de la re-reelección. Así entró en escena el *Citicorp Equity Investment* (CEI) –sociedad entre el fondo de inversión del Citibank y el Banco de la República– que ya estaba en la industria audiovisual con una participación del 30% en la empresa de TV por cable Multicanal, propiedad de Clarín. En julio de 1997, el fondo de inversión adquirió el 65% de Cablevisión (competidora en TV por cable de Multicanal, propiedad de Clarín) y el 30% de Torneos y Competencias, que ya era socio de Clarín en el negocio del fútbol. También compró el 50,2% de las acciones con poder de voto de Telefónica, una de las principales empresas de telefonía del país. En alianza con Telefónica compró el grupo Atlántida Telefé, que incluía a Editorial Atlántida, y el 42% del canal 11 de TV abierta, Telefé; también adquirió canal 9; el 7% de Multimedios América, que tenía el canal 2 de TV abierta, y la productora de contenidos Pramer que también pertenecía al Multimedios América, y se quedó con Radio Continental. Como plantean Albornoz y Hernández (2005:262-263), la culminación sobresaliente de toda esta serie de adquisiciones del CEI - Telefónica fue la compra por U\$S 350 millones<sup>100</sup> de los canales 9 y 11 (Telefé) de Buenos Aires, y de los 14 canales provinciales vinculados.<sup>101</sup> Tras cerrar estas

---

<sup>100</sup> Alfie, A. “Con impulso del Gobierno, avanza el blanqueo a los canales de Telefónica”, Clarín.com, 05/04/2013. Último acceso el 31/05/2013 en [http://www.clarin.com/sociedad/impulso-Gobierno-blanqueo-canales-Telefonica\\_0\\_895710544.html](http://www.clarin.com/sociedad/impulso-Gobierno-blanqueo-canales-Telefonica_0_895710544.html)

<sup>101</sup> Los canales asociados al Canal 9 de la Ciudad de Buenos Aires eran: 10 de Córdoba, 10 de Mar del Plata, 9 de Resistencia y 9 de Paraná. Por su parte, la red de Canal 11 estaba conformada por el 11 de Salta, 7 de Neuquén, 12 de Córdoba, 13 de Santa Fe, 5 de Rosario, 9 de Bahía Blanca, 8 de Mar del Plata, 9 de Mendoza, 9 de San Salvador de Jujuy y 8 de San Miguel de Tucumán.

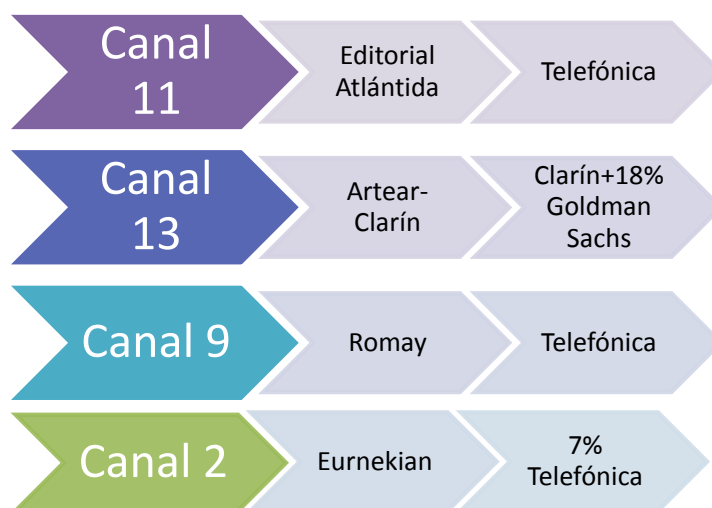
operaciones, contaba con tres de los cinco canales de TV abierta de la Capital y diecisiete canales en todo el país en clara violación a la Ley de Radiodifusión vigente en aquel entonces.

Con la entrada del CEI en el mercado televisivo, comenzó un período de mayor incidencia del capital extranjero, que fue acompañado por el propio Grupo Clarín en los inicios de 1999, cuando vendió el 18% de sus acciones al fondo de inversión Goldman Sachs. Con dicho movimiento, el Grupo Clarín obtuvo 500 millones de dólares que le permitieron completar su expansión en el mercado del cable. El pasaje de capitales nacionales a extranjeros que sufrieron los principales canales de televisión abierta del país puede sintetizarse del siguiente modo:

---

*Cuadro 10. Transferencia de capitales nacionales a extranjeros de los principales canales de TV abierta en Argentina*

---




---

*Fuente: elaboración propia*

Cuando el proyecto de re-reelección de Menem quedó trunco, el CEI se quedó sin apoyo del gobierno, y su el impulso comenzó a agotarse. Para obtener capitales frescos, el CEI vendió el 30% de sus acciones al fondo de pensiones tejano Hicks, Muse, Tate y Furst (HMT&F) y otro 30% a la multinacional española Telefónica. Todas estas operaciones se realizaron a través de paraísos fiscales y sociedades fantasmas, por lo que es muy difícil detallar montos y participaciones.

En la segunda mitad de la década del '90 se asistió a un virtual duopolio multimediático dominado por Clarín, la encarnación del capital nacional, y Telefónica, cuya aparición se produjo en el nuevo escenario delineado a partir de las políticas macroeconómicas del gobierno de Menem, caracterizado por la presencia del capital financiero transnacional como contraparte dominante del mercado de comunicaciones. La situación de duopolio se verificaba en el hecho de que al final de la década, estas empresas controlaban los cuatro canales abiertos privados de la ciudad de Buenos Aires; el 95% de los abonados al sistema de televisión por cable; el diario de mayor circulación del país (el diario Clarín vendía para ese entonces 750 mil ejemplares por día que superaban el millón los domingos); las principales emisoras de radio AM y FM; presencia dominante en la prestación de servicio básico telefónico y en telefonía móvil; en el acceso a Internet y la elaboración de contenidos en español. Entre ambas se disputaban el control por la formación de la opinión pública a partir de gran parte de la producción de contenido multimediático (Albornoz et. Al, 2000: 185 y 186).

## **7.6 Dimensión económica y concentración**

La consagración de Clarín y Telefé al frente de los canales 13 y 11 respectivamente, no solo estaba dada por el liderazgo en la audiencia, sino también por la facturación. De acuerdo con Getino (2008), el 70% de la inversión publicitaria –principal fuente de ingresos del sector– estaba manejada por Canal 13 y Telefé. Por su parte, Canal 9, Canal 2 (América) y Canal 7 se repartían el 20%, y el 10% restante estaba distribuido entre las televisoras del interior que aportaban avisos locales a sus ingresos. Pese a haberse retirado de la

conducción de los canales, la presencia estatal se mantuvo a través de la publicidad, ya que el Estado era el principal anunciante, y en algunos años podía superar el 20% de la facturación publicitaria total de los principales canales argentinos (Getino, 1995: 190).

El investigador argentino estima que la facturación de los canales de TV abierta de la Ciudad de Buenos Aires durante el año 1993 fue de U\$S 367 millones, distribuidos de la siguiente forma: Telefé obtuvo ingresos por U\$S 122 millones; canal 13, U\$S 105 millones; canal 9, U\$S 84 millones, canal 7, U\$S 36 millones y canal 2, U\$S 20 millones. Si bien la cifra total de facturación no coincide con los montos reportados por las consultoras de medios locales,<sup>102</sup> las participaciones de mercado de los canales son representativas de la dimensión económica que adquirieron luego de la privatización. Un primer efecto que se aprecia es que a dos años de la privatización, Canal 11 y Canal 13 ya habían superado ampliamente a Canal 9 que, como único operador privado, había liderado el ranking hasta 1992. El incremento de la inversión publicitaria en el sector televisivo cobró considerable magnitud: durante el año 1989, fue de 164 millones de dólares mientras que durante toda la década del '80 no había superado en ningún caso los 250 millones de dólares, de acuerdo a los datos aportados por la Cámara Argentina de Anunciantes.

De acuerdo a Getino (1995: 190), a principios de los '90, la televisión de la ciudad de Buenos Aires absorbía el 60% del total de la inversión publicitaria, que apenas superaba los 600 millones de dólares a nivel nacional.

*Tabla 11. Participación de mercado canales de TV abierta en 1993*

	%
<b>Canal 11</b>	33,24
<b>Canal 13</b>	26,81
<b>Canal 9</b>	22,88

<sup>102</sup> Como se ha señalado en Argentina no existen bases de datos sobre la facturación del mercado televisivo. Los cálculos son estimaciones. Las consultoras de medios, toman como base el precio del segundo de publicidad sin considerar los descuentos que hacen los canales a los grandes anunciantes.

<b>Canal 7</b>	9,8
<b>Canal 2</b>	5,44

Fuente: Getino, 1995.

Esta situación se refuerza al observar la evolución del costo del segundo publicitario en cada canal. Las cifras que se presentan a continuación no pueden ser estrictamente comparadas porque refieren a tipos de programas y franjas horarias distintas, sin embargo permiten dar cuenta claramente de la evolución de los ingresos del sector.

Previo a la privatización de los canales, en 1988 se estimaba que el costo del segundo publicitario en horarios centrales era liderado por la única señal privada en ese entonces, canal 9, con U\$S 40; seguido de canal 13 con U\$S 22 y canal 7 con U\$S 11. Luego de la privatización, a principios de 1992, las tarifas mostraban un gran incremento. Al considerar la franja de 13 a 17 hs. que suele tener costos inferiores a los del horario central, se advertía que el precio por segundo de canal 2 era de U\$S 16; el de canal 7, de U\$S 26; canal 9, de U\$S 62; Telefé, de U\$S 81 y canal 13, de U\$S 48,5. En el 93, tomando como referencia los programas de información y noticias, los costos crecieron aún más. Mientras el segundo de tanda costaba U\$S 200 en canal 7, en canal 9 y canal 11 era de U\$S 320 y en canal 13, de U\$S 370 (Getino, 1995:187-188).

---

*Tabla 12. Tarifa segundo publicitario en U\$S*

	1988	1992	1993
<b>Canal 11</b>		81	320
<b>Canal 13</b>	22	48,5	370
<b>Canal 9</b>	40	62	320
<b>Canal 2</b>		16	
<b>Canal 7</b>	11	26	200

Fuente: Getino, 1995.

El aumento de la tarifa publicitaria debe ser explicado a partir de dos motivos. En primer lugar, se mantenía un valor estable de la moneda en relación al dólar, mientras que los precios internos en pesos se incrementaban, generando un proceso de inflación en dólares. Pero el principal motivo debe buscarse en que con la privatización aumentó el encendido de la televisión, y los canales privados subieron el costo del segundo publicitario, que estaba muy retrasado durante la gestión de los canales por el Estado.

Con estos números se puede realizar un primer balance del proceso de concentración de la televisión argentina en los inicios de los '90. Si se consideran solo los cuatro canales de Buenos Aires, el índice de concentración es superior al 94%, como se desprende del cuadro de distribución de los ingresos publicitarios. Pero aun si se elabora el índice de concentración sobre el total de la inversión publicitaria (611 millones en 1993), los resultados son muy altos.

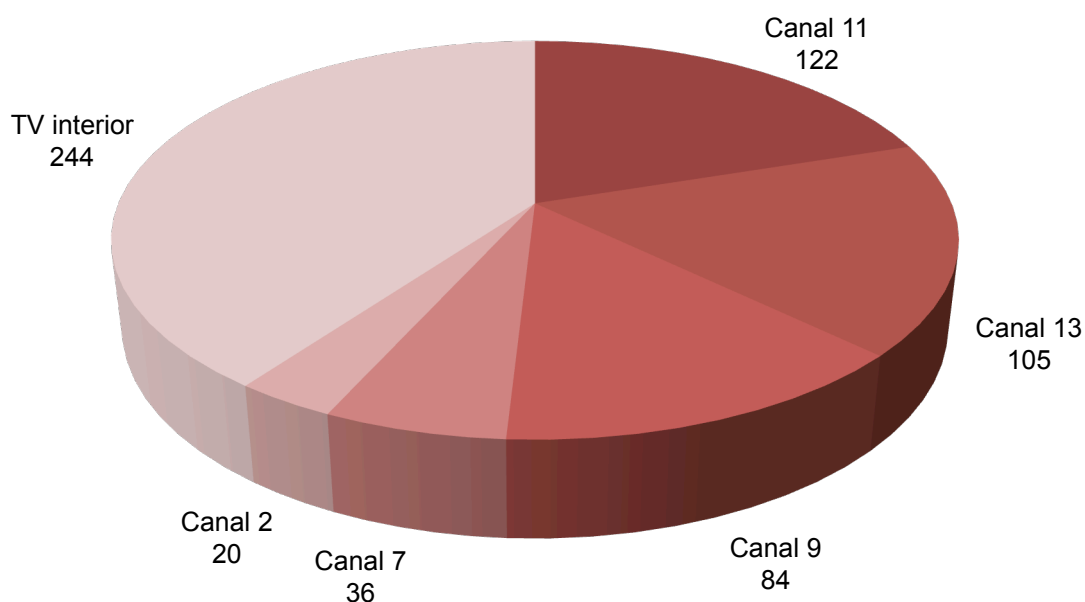
El siguiente cuadro da cuenta del reparto de los ingresos publicitarios durante el año 1993, expresados en millones de dólares. Cabe destacar que los ingresos de la televisión del interior deben repartirse entre las 38 emisoras existentes a lo largo del territorio nacional, con un promedio de seis millones de dólares por estación. Lamentablemente, no ha sido posible discriminar los montos de este rubro, ni siquiera establecer un balance provincial.

*Tabla 13. Distribución de los ingresos publicitarios, año 1993*

	Ingresos	%
<b>Canal 11</b>	122	20%
<b>Canal 13</b>	105	17%
<b>Canal 9</b>	84	14%
<b>Canal 7</b>	36	6%
<b>Canal 2</b>	20	3%
<b>TV interior</b>	244	40%
<b>Total</b>	611	100%
<b>CR4</b>		57%

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de CAA, AAAP, y Mediamap.*

*Cuadro 11. Distribución de ingresos TV, año 1993*



*Fuente: elaboración propia a partir de datos de CAA, AAAP, y Mediamap.*

De los cuadros anteriores se desprende que, aplicando el indicador CR4, la concentración económica del mercado televisivo alcanzó en 1993 el 57% del mercado. Debe recordarse que se considera que existe una muy alta concentración cuando el CR4 supera el 50% del total. Claro que estos números deberían complementarse con otros datos significativos. Algunos canales del interior ya habían pasado a formar parte, o eran socios, de los canales de Buenos Aires, con lo que su participación en términos empresariales era mucho mayor. Por otra parte, estos indicadores se han registrado sobre la base de la inversión publicitaria, pero no sobre el comportamiento de las audiencias en relación a su consumo de la programación. No existe en Argentina una medición unificada del consumo televisivo a nivel nacional. De hecho, en la mayoría de las provincias no existen indicadores confiables del consumo de medios. Pero si se considera que los canales del interior retransmiten en un

70% la programación de canales de Buenos Aires, si pudiera ser aplicado el CR4 por niveles de audiencia, resultaría mucho mayor.

A lo largo de la década del '90 se verifica un constante aumento de la inversión publicitaria en general. Mientras que en 1995 alcanzó los 2.915 millones de dólares, en 1998 logró su máximo en 3.620 millones, para descender levemente a 3.533 millones en 1999. La televisión logró quedarse con el 35% de ese total y solo fue superada por la prensa escrita, que retuvo el 40%. Claro que dichas cifras debían repartirse entre más de 100 diarios, mientras que en televisión se repartían entre 43 canales, de los cuales solo cuatro concentraban más de la mitad del total (Connection, 2005: 42; Getino, 1995).

*Tabla 14. Evolución de los ingresos televisivos por publicidad a nivel nacional*

Año	Ingresos publicitarios
1995	1.108 millones de dólares
1996	1.086 millones de dólares
1997	1.189 millones de dólares
1998	1.236 millones de dólares
1999	1.272 millones de dólares

*Fuente: Getino 2008*

Estas cifras cobran magnitud si se recuerda que en 1989 la inversión fue de 164 millones de dólares, en 1993, de 611 millones, y en 1999 alcanzó los 1.272 millones. Es decir que, a lo largo de la década, la facturación de los canales de televisión se multiplicó más de 8 veces.

Para dar cuenta de este crecimiento, cabe resaltar que el costo del segundo publicitario también se había multiplicado exponencialmente. De acuerdo a la consultora *Brand Connection*, a fines de 1998 el segundo publicitario en Telefé ascendía a 547 dólares, en Canal 13 a 380, mientras que en Canal 2 llegaba a 230 dólares y en canal 9 a 192. Las diferencias con los canales del interior eran aún más significativas. Canal 5 de Rosario, el



más importante, facturaba a 40 dólares el segundo, mientras que el resto oscilaba entre 10 y 20 dólares por 60 segundos.

La expansión del mercado publicitario puede explicarse, como se ha hecho, en virtud del programa económico de convertibilidad y de la acción de los nuevos dueños de los canales, pero tampoco podría entenderse cabalmente sin considerar las modificaciones a la ley de radiodifusión que eliminaron aquellas restricciones que limitaban su desarrollo. Cabe aquí recordar que durante el gobierno de Carlos Menem se permitió la publicidad de juegos de azar (Decreto 1062/98) y se eliminó el cómputo de los anuncios institucionales o promoción de la propia programación, dentro de los máximos permitidos por la ley (Decreto 1005/99). También se autorizó a los canales a agrupar el cómputo de los máximos permitidos por hora (12 minutos) en tandas de cuatro horas, cuestión que fue aprovechada para expandir la publicidad en las horas de *prime time*. Como se puede apreciar, hubo una batería de medidas destinadas a facilitar la venta de publicidad y aumentar los ingresos de los canales.

Paralelamente al desarrollo del mercado publicitario, continuó el proceso de concentración. Durante la década del '90, los canales de Capital compraron varias emisoras en el interior. Mientras aumentaba la diferencia en el valor del segundo publicitario, también los canales capitalinos volcaban en su favor el reparto de la torta publicitaria.

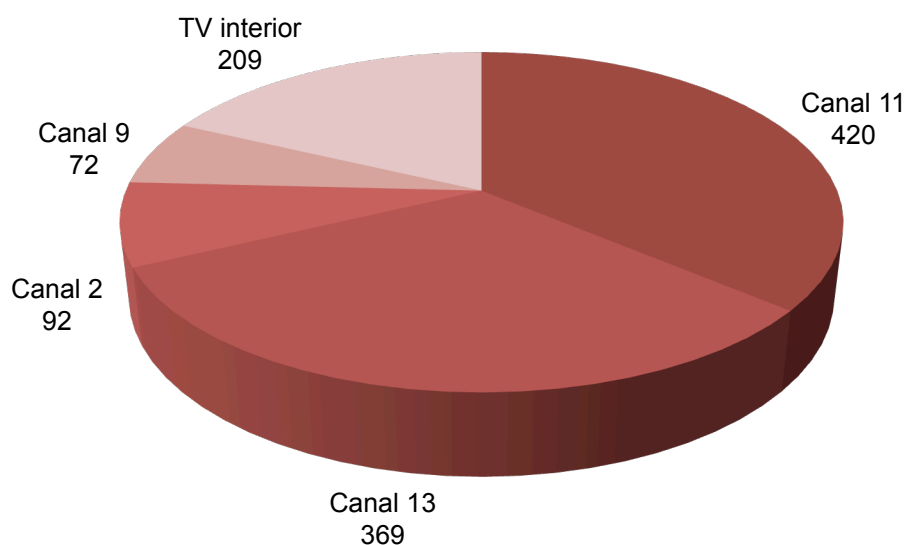
En 1998, sobre un total de ingresos publicitarios de la televisión abierta de 1.236 millones, 1.026 (83%) fueron para los cinco canales de la ciudad de Buenos Aires, mientras que 209 (17%) quedaron en las arcas de las 38 emisoras del resto del país. De esta manera, la circulación de los grandes capitales se limitaba a los canales de cabecera que disponían de más recursos para producir programas con altos costos. Baste señalar que Canal 11 Telefé obtenía prácticamente el doble de ingresos por publicidad que el resto de los canales del interior.

Tabla 15. Distribución de ingresos de los canales, año 1998

	Ingresos	%
<b>Canal 11</b>	420	34%
<b>Canal 13</b>	369	30%
<b>Canal 2</b>	92	7%
<b>Canal 9</b>	72	6%
<b>TV interior</b>	209	40%
<b>Total</b>	1236	17%
<b>CR4</b>		77%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CAA, AAAP, y Mediamap.

Cuadro 12. Distribución de ingresos TV abierta, año 1998 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CAA, AAAP, y Mediamap.

Varias cuestiones se desprenden del análisis de las tablas y cuadros anteriores en comparación con los de 1993. En primer lugar, se confirma tanto el notable incremento de la inversión publicitaria, que pasó de 611 a 1236 millones de dólares, duplicando su valor en un lapso de cinco años. Por otra parte, se aprecia una notable concentración del gasto

publicitario en los canales de Buenos Aires que pasaron de absorber el 57% de los ingresos de la televisión abierta, al 83%. También se puede observar el desplome de los ingresos de Canal 9 que pasó de ostentar el 14% de los mismos a un magro 6%. A partir de esta última situación se conformó un modelo de dos canales dominantes: Canal 11 Telefé y Canal 13, y otros dos canales que disputaban porciones mucho menos significativas de la audiencia y los ingresos. Canal 11 y Canal 13<sup>103</sup> obtenían entre ambos el 64% de todos los ingresos publicitarios del país, lo que marcó la tendencia a una concentración cada vez mayor. El CR4 pasó en un quinquenio del 57% al 77%, avalando la tesis de una notable concentración en el mercado televisivo. Finalmente, también puede destacarse la menor incidencia del canal de propiedad estatal, ATC Canal 7, que evidentemente no pudo acompañar el crecimiento de los canales privados.

## 7.7 Nuevas fuentes de ingresos

A los tradicionales ingresos por publicidad, durante los '90 comenzaron a sumarse nuevas fuentes de capital para los canales, de la mano de la transmisión de eventos deportivos y del despliegue de estrategias de comercialización internacional. Respecto de lo primero, los canales de televisión abierta comenzaron a percibir montos derivados de los porcentajes que las estaciones de TV por cable abonaban para la recepción y retransmisión de programas. Por ejemplo, se estima que Telefé habría vendido los derechos de emisión de las carreras de Fórmula 1 a un precio equivalente al 15% del abono mensual por hogar que cobraban los operadores de TV por cable (el abono costaba en promedio U\$S 30). Otro de los ejemplos destacados es el de la señal Torneos y Competencias (TyC) de Carlos Ávila, vinculada con el Grupo Clarín y Canal 13. Como explica Marino (2007), en 1994 el CEO de Grupo Clarín Héctor Magnetto se reunió con Carlos Ávila y acordó que el multimedio invirtiera U\$S 1,2 millones para poder cerrar el acuerdo con la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) para obtener los derechos de televisación de los partidos de fútbol de

---

<sup>103</sup> Esta cifra sería aún mayor si fuese posible considerar los ingresos de los canales del interior que dependen de ambos, cifras que no han podido ser discriminadas.

primera división por 20 años. Así nació la empresa Tele Red Imagen (TRISA), sociedad integrada por TyC, Clarín y Recova —empresa subsidiaria de grupo Telefé—, que desarrollaría el negocio del fútbol codificado. Según cuenta Getino (2008), se estima que TyC de Carlos Ávila habría exigido U\$S 1,35 por cada abonado de las estaciones de TV paga para difundir las eliminatorias del Mundial de fútbol de 1994. El importe se reducía a 50 centavos por cada partido de la Copa América de Fútbol y a 15 centavos por los partidos internacionales con menor interés.

En cuanto a las estrategias de comercialización internacional, tuvo gran incidencia el surgimiento de las ya mencionadas productoras independientes (Pol-Ka e Ideas del Sur, entre otras), que rápidamente se asociaron a los canales de cabecera. Telefé creó una división denominada Telefé Internacional, dedicada a la distribución de contenidos televisivos argentinos en otros países, especialmente iberoamericanos, pasando de vender 2400 horas en 1994 a más de 38 mil en 2009.<sup>104</sup> De acuerdo con Getino (2008) se estima que la venta de programas argentinos al exterior significó hacia fines de la década del 90 entre el 4 y 5% de los ingresos totales del sector.

Estos ingresos no se pueden calcular con exactitud y por lo tanto no es posible sumarlos al cálculo realizado con anterioridad, dado que los balances de las empresas no son accesibles a investigadores y público en general. Sin embargo, puede señalarse que de contabilizarse estos nuevos ingresos, se incrementaría el índice de concentración ya que solo los canales de Buenos Aires tenían capacidad productiva como para exportar sus contenidos.

## **7.8 La televisión por cable: estructura del sistema**

Albornoz y Hernández (2008: 269) plantean que la expansión de la TV por cable en Argentina inauguró la transición hacia un modelo post-fordista de televisión, caracterizado por la multiplicación de soportes (red hertziana, cable y satélite), la digitalización en la producción y distribución de contenidos, el desarrollo de técnicas de compresión, el

---

<sup>104</sup> Crettaz, J. “Control remoto, programas locales en tierras lejanas”. La Nación, 12/02/2011. Último acceso el 31/05/2013 en <http://www.lanacion.com.ar/1349222-control-remoto-programas-locales-en-tierras-lejanas>

crecimiento del número de señales y servicios, la segmentación de la oferta y de las audiencias y el surgimiento de nuevos modos de financiamiento como el abono mensual, *pay per view* y pago por señales de paquetes Premium.

Remontándonos a los inicios de la TV por cable en el país en la década del '60, Gustavo Bulla (2008) señala la existencia de coincidencias entre el surgimiento del nuevo medio de distribución y la radio, a saber: así como *Los locos de la azotea*, con Enrique Susini a la cabeza, realizaron la primera transmisión radial desde el Teatro Coliseo de Buenos Aires con la ópera Parsifal en 1920, cuatro décadas más tarde, en la ciudad de Córdoba, Edsel Aeschilmann, Franco Conte y Alberto Cometto dieron inicio a la primera demostración de una transmisión por circuito cerrado y eran apodados por sus vecinos como “esos locos que andan por los techos”. Como en los comienzos de la radio, estos fabricantes de televisores del sello Laboratorios Electrónicos Teleco creyeron que las emisiones por cable serían un incentivo para la venta de aparatos receptores. Otra coincidencia tuvo que ver con la ausencia de regulaciones para la actividad; en ambos, casos solo era necesario contar con un permiso municipal. La potencialidad del cable no fue siquiera sospechada, a tal punto que en la Ley de Radiodifusión (decreto - ley 22.285/80) sancionada durante la dictadura militar se lo encuadró como servicio complementario bajo las denominaciones de antena comunitaria y circuito cerrado de televisión (Bulla, 2008: 129).

Así, en la historia de la TV por cable pueden distinguirse distintos momentos. Inicialmente, surge en el interior del país como alternativa para captar las señales de TV abierta (que no llegaban por razones topográficas o políticas) pero con el objetivo de obtener una licencia para, eventualmente, convertirse en un sistema abierto. La oferta era precaria, un solo canal transmitía pocas horas al día y la programación consistía en material comprado a las estaciones de aire porteñas más alguna producción propia. Para el televidente resultaba cara e injusta, porque tenía que pagar por algo que en la ciudad de Buenos Aires era gratis. En la década del '70, la TV por cable atravesó una etapa crítica al extenderse la red televisiva abierta y gratuita a través de la instalación de repetidoras en el interior del país.<sup>105</sup> Luego del

---

<sup>105</sup> Estas repetidoras no podían incluir ningún tipo de programación y debían limitarse a retransmitir el canal que las

Mundial de Fútbol de 1978, la TV por cable empezó a asumirse como negocio en sí mismo y encontró en las transmisiones de fútbol vía sistema de microondas una verdadera ventaja competitiva frente a los canales de aire de la zona. En la década del '80 se asistió a un proceso de “profesionalización” con el inicio de las transmisiones en la Ciudad de Buenos Aires, mejoras en la calidad técnica y ampliación de la oferta programática. En los '90 el servicio adquirió su madurez y se produjo la mayor cantidad de fusiones y adquisiciones empresariales que dan lugar a un proceso de concentración y extranjerización del capital (Albornoz, 2000; Amorín, 1997).

La primera empresa de TV por cable en llegar a la Capital Federal fue Cablevisión SA TV Canal 5 de La Lucila, sistema instalado por Ricardo Héctor Garrido a través del permiso 209/81. Éste vendió su licencia a Eduardo Eurnekian en 1982 y en 1983 ingresó en la ciudad de Buenos Aires para prestar servicio en la zona norte, en el barrio de Belgrano.<sup>106</sup> Según contó Eurnekian, la adquisición de Cablevisión no le costó nada, solo tuvo que responsabilizarse de saldar las deudas que tenía Garrido con los empleados ya que había quebrado, sin realizar inversiones en postes ni cableado (Amorín, 1997: 54). Esta inversión resultó altamente redituable para Eurnekian, ya que Cablevisión se transformó en uno de los sistemas más importantes a nivel nacional tanto en términos de abonados como de facturación. Durante los '90 Eurnekian vendió la empresa en varios millones de dólares.

El otro gran sistema de cable por ese entonces era Cable Color SA,<sup>107</sup> de Diego Ibarbia, con permiso pero sin imagen todavía. Por su parte, Video Cable Comunicación (VCC),<sup>108</sup> en 1981, ofrecía en Martínez un paquete de nueve señales: los canales 3, 4 y 5 más los de

---

alimentara.

<sup>106</sup> La zona norte del conurbano bonaerense y el barrio de Belgrano son zonas con mayoría de habitantes de alto poder adquisitivo, quienes fueron los primeros en migrar al cable.

<sup>107</sup> Cable Color inició su despliegue en Barrio Norte y se extendió luego hacia Palermo y Belgrano.

<sup>108</sup> Video Cable Comunicación inició sus emisiones en San Isidro, Martínez, Olivos y Florida y luego pasó al barrio de Belgrano en Capital.

aire de Capital y el 2 de La Plata. Esto marcó el inicio de la “profesionalización” de la TV paga con una oferta multicanal.

A VCC y Cablevisión se sumó en 1990 Video Cable Privado (VCP) –iniciativa de Horacio Ardú–, con la estrategia de cablear La Boca, Balvanera, Constitución, Once y Congreso. En 1991 contaba con quince mil suscriptores y tres mil juicios de abonados que nunca recibieron el servicio que habían pagado por adelantado. VCP se convirtió en Multicanal, adquirido en 1992 por el pool de Clarín. Así se configuró la tríada que dominó el escenario nacional de la TV paga durante toda la década: Cablevisión, VCC y Multicanal.

Otros sistemas menores surgidos al comienzo de los '90 eran Buenos Aires Cable (BAC) de Alejandro Romay (propietario del canal 9 en TV abierta) junto al titular de la licencia, Domingo Cutuli, representante de RAI en Argentina. El grupo del diario La Nación tenía una participación en Cele Video Color y el Holding de Carlos Sapdone, propietario del diario La Razón fundó en 1992 Cable Total. Sin embargo, estas opciones rápidamente desaparecieron dejando a las tres grandes empresas con un liderazgo absoluto.

Luego del desembarco de la TV por cable en Buenos Aires, el sistema se volvió imparable, pasando de cerca de dos millones de abonados en 1990 hasta superar los cinco millones en 1999, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, con una penetración que pasó del 20% a más del 50% de los hogares.<sup>109</sup>

*Tabla 16. Total de abonados a la TV por cable 1984-1999*

Año	Miles de abonados
<b>1990</b>	1980
<b>1991</b>	2480
<b>1992</b>	2870
<b>1993</b>	3220
<b>1994</b>	4120

<sup>109</sup> En la actualidad (2013) el sistema alcanza el 80% de penetración.

<b>1995</b>	4570
<b>1996</b>	4706
<b>1997</b>	5349
<b>1998</b>	5400
<b>1999</b>	5200

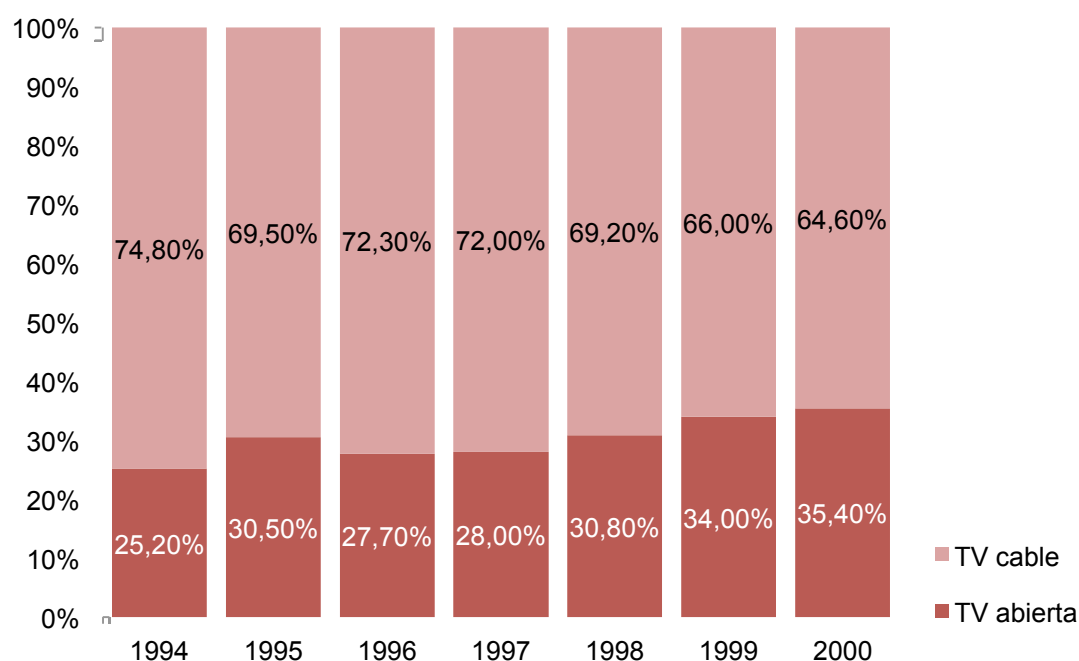
*Fuente: Elaboración propia en base a Mediamap (2001, 2005)*

El crecimiento del negocio repercutió inmediatamente en el plano del empleo en el sector y en los niveles de audiencia en relación a la TV abierta. Respecto de lo primero, de acuerdo con Getino (2008), en octubre de 1991, el Sindicato Argentino de Televisión (SAT) informaba de un crecimiento del empleo directo en el sector cercano al 13%, que compensaba la disminución experimentada en las emisoras privadas, donde el empleo había caído un 30%. Esta visión coincidía con las afirmaciones de los empresarios del sector quienes, en la misma época, informaban de la apertura de más de 30 mil puestos de trabajo directo durante los últimos años y la realización de inversiones que habrían superado los U\$S 300 millones.

En términos de audiencia, la participación de la TV por cable en el encendido total se incrementó en 10 puntos entre 1994 y el año 2000. Como se observa en el cuadro 13, la participación de la TV por cable en el encendido siempre fue superior a la TV abierta, lo cual está directamente relacionado con los motivos que le dieron origen (ser una alternativa en el interior del país para captar las señales de TV abierta).



*Cuadro 13. Encendido TV cable vs. TV abierta en Capital Federal y GBA*



*Fuente: Elaboración propia en base a Mediamap (2001).*

Sin embargo, una particularidad del caso argentino es que una parte significativa de la población utilizó el cable para ver televisión abierta, cuya recepción se veía dificultada por la mala calidad de las transmisiones. De esta forma, la población pagaba un abono de cable para ver un servicio gratuito, que siempre superó ampliamente a las señales de cable en las mediciones de audiencia.

En términos del contenido emitido por los operadores de TV paga, inicialmente, el 60% era de origen nacional. Sin embargo, la sanción del decreto 1.613/86 durante el gobierno de Alfonsín constituyó un hito porque permitió el acceso a la recepción y transmisión vía satélite (lo cual estaba prohibido por la Ley de Telecomunicaciones). De este modo, después del '87 las señales satelitales internacionales que estaban en la región pasaron a componer el grueso de la programación de los sistemas de TV paga.

Como cuenta Amorín (1997), a fines de la década del '80 quedó clara la posibilidad tecnológica de los sistemas de cable para prestar otros servicios como la telemática y transmisión de datos. Entonces surgió una disputa que se mantiene al día de hoy con los operadores de telecomunicaciones por la prestación de servicios conjuntos de televisión por cable, Internet y telefonía. Aún hoy no les está permitido brindar triple play en Argentina, y solo pueden ofrecer de manera conjunta cable e Internet.

Hacia mediados de los '90 se estableció un fuerte debate por las reglas de competencia con las telefónicas luego de su período de exclusividad. Los operadores de TV por cable realizaron distintas acciones (publicación de solicitudes y lobby político que se dividía entre el apoyo de la CNT al sector del cable y el Ministerio de Economía avalando a las telefónicas) para evitar que se autorice el ingreso de las telefónicas al negocio de la TV paga.

Al igual que sucedió con la TV abierta, en la TV paga también es posible distinguir dos etapas, una donde la propiedad de los sistemas se basó en capitales nacionales y otra signada por el ingreso de capitales extranjeros.

Mientras se calmaban las disputas por el escenario regulatorio, las telefónicas encontraron un modo de ingresar al sector del cable a través de las fusiones, alianzas y *joint ventures*: Telefónica Internacional adquirió el 25% del paquete accionario de Multicanal en 1995 y más tarde, otro porcentaje en Cablevisión.

### **7.8.1 Fusiones y concentración en el mercado del cable**

Albornoz (2000: 83) identifica una primera etapa de la TV por cable que se despliega entre 1989 y 1994, en la que se conformaron los grandes operadores, también conocidos como los *Multi System Operators* (MSO), a partir de la compra de pequeños cables del interior del país por empresarios de capital nacional.

Amorín (1997: 158) relata que, en aquel momento, por los cables ubicados en zonas de importante crecimiento potencial se llegaron a pagar 1200 dólares por abonado. Así se

vendieron los cables en ciudades como Mar del Plata y Rosario. Pero cuando en 1995 se vendió uno de los tres grandes operadores de Buenos Aires, Cablevisión, se pagó 1700 dólares por suscriptor. En un sentido similar, Albornoz (2000) señala que el precio de venta de los cables del interior a los MSO fue de U\$S 300 a U\$S 1500 por abonado.

Marino (2007b) indica que la oferta de contenidos fue uno de los factores a través del cual los grandes operadores ejercían presión para lograr que los pequeños cableros del interior vendieran sus empresas. Como los grandes operadores se asociaron a los canales de televisión de Buenos Aires y además contaban con los derechos de las señales más importantes, no ofrecían dichas señales a los cableros que se negaran a vender. Esta estrategia fue utilizada por el grupo Clarín, propietario de Multicanal y de las señales de Canal 13, Volver, TN (Todo Noticias), Magazine Satelital, entre otras. Pero sobre todo, su capacidad de presión se basaba en la posesión de los derechos de televisación de los partidos de fútbol de la Asociación de Fútbol Argentino (AFA), a través de la señal TyC Sports. Tres compañías llevaron adelante el negocio del fútbol codificado: Torneos y Competencias (de Carlos Ávila), TRISA (sociedad integrada por Torneos y Competencias, Clarín y Recova –subsidiaria del grupo Telefé–) y Televisión Satelital Codificada (TSC, con participación mayoritaria de Torneos y Competencias y Clarín). La concentración en el mercado televisivo fue un factor que contribuyó a la concentración en el mercado del cable, especialmente por la utilización de prácticas anticompetitivas y abuso de posición dominante. El gobierno de Menem nada hizo para impedir dicho proceso.

Los MSO comenzaron a formarse en 1993 y se consolidaron en 1994. En ese momento era posible identificar cuatros consorcios en pleno proceso de compra (Amorín 1997 y Albornoz, 2000):

- Red Argentina: El grupo de accionistas de Grupo Clarín adquirió Video Cable Privado y lo rebautizó Multicanal, con el cual realizó las compras posteriores. El operador contaba con 300 mil abonados y facturaba U\$S 200 millones en 1994.
- Fintelco: era el nombre del holding liderado por Samuel Liberman dueño de VCC que en 1994 contaba con 500 mil abonados y facturaba U\$S 240 millones.

- Fincable/Cabtel, Cabtel y Fincable, muchas veces usados como sinónimos uno del otro y referenciados a Telefé, eran grupos compradores diferentes pero muy ligados entre sí porque las tres empresas tenían varios accionistas en común.
- Cablevisión: era el MSO, del grupo multimedios América de Eduardo Eurnekian. Contaba con 400 mil abonados y una facturación cercana a U\$S 200 millones.

Cada grupo tenía estrategias diferentes, aunque las de VCC y Multicanal se parecían. Inicialmente, ambos *holdings* se focalizaron en las plazas con mayor poder adquisitivo en distintas partes del país y en seleccionar empresas en base a sus abonados, características operativas y perspectivas de crecimiento. En junio de 1994, Multicanal contaba con 30 sistemas (20 en Buenos Aires y los otros 10 repartidos en Córdoba, Mendoza y La Pampa) y VCC tenía 16 distribuidoras en Santa Fe, Córdoba y Gran Buenos Aires, que se sumaban a las existentes entre Vicente López y San Fernando.

A diferencia de VCC y Multicanal, el plan de Grupo Telefé era conseguir fortaleza en la provincia de Buenos Aires, donde en junio del '94 tenía once sistemas, más uno en San Luis. Por su parte, Cablevisión apuntaba al liderazgo en Capital y Gran Buenos Aires y hasta ese momento había incorporado solo cuatro sistemas del Gran Buenos Aires.

## **7.8.2 El ingreso del capital extranjero en el cable**

Así como los cableoperadores de las provincias fueron adquiridos por los MSO de Buenos Aires, a partir de 1994, capitales norteamericanos ingresaron en el sector de la televisión por cable gracias a la ratificación del Tratado de Promoción y Protección Recíproca de las inversiones efectuada por el Congreso de la Nación (ver capítulo 5).

Los inversores norteamericanos llegaron al país atraídos por las posibilidades de servicios adicionales que prometía el cable. Internet era el caballo de Troya para afirmarse como medio de comunicación, sobre todo, aprovechando la ventaja de que las empresas telefónicas no podían prestar el servicio a nivel local e interurbano mientras estuvieran dentro del período de exclusividad para la prestación de servicio básico de telefonía. Pronto, los tres principales operadores comenzaron a brindar el servicio de datos: VCC

ofrecía Internet a través de Interactive; Cablevisión creó Fibertel para vínculos empresarios punto a punto y Multicanal creó la Primera Red Interactiva de Medios Argentinos (PRIMA), un servicio de contenidos on-line hacia fines de la década del '90 (Amorín, 1997).

Albornoz (2000) explica que las adquisiciones, fusiones y asociaciones entre empresas cobraron un ritmo vertiginoso y el mercado pasó a concentrarse en dos empresas, Cablevisión y Multicanal que, para el final de la década contaban con más del 50% de participación a nivel nacional.

El primer MSO que vendió fue Multicanal, adquirido por COINCA del Citicorp Equity Investment (CEI), que había pagado U\$S 96 millones por el 30% de las acciones del cable. De esta forma, el Grupo Clarín se asoció por algunos años con Telefónica de España. Ese mismo mes, en agosto de 1994, VCC de Samuel Liberman vendió el 50% de sus acciones a Continental, el tercer operador de cable de EEUU, en una operación que rondó los U\$S 150 millones de dólares.

Según Amorín (1997), la historia no oficial del Tratado narrada por el diario *Ámbito Financiero* dice que el Grupo Clarín presentó al presidente Menem a los financistas de TCI (el operador más grande de Estados Unidos), quienes le solicitaron una fórmula que les permitiera invertir en la radiodifusión en Argentina. Así se produjo la mayor operación de Argentina en el mundo de los negocios privados el 6 de diciembre de 1994, cuando TCI pagó U\$S 350 millones para hacerse cargo del 51% del paquete accionario de Cablevisión (el 49% restante quedó en manos de Eurnekian).

En ese momento, solo Fincable-Cabtel de Alejandro Massot seguía teniendo capitales locales exclusivamente, aunque no por mucho tiempo más ya que en 1996 vendió el 100% de sus operaciones a Multicanal (Grupo Clarín, CEI-Telefónica).

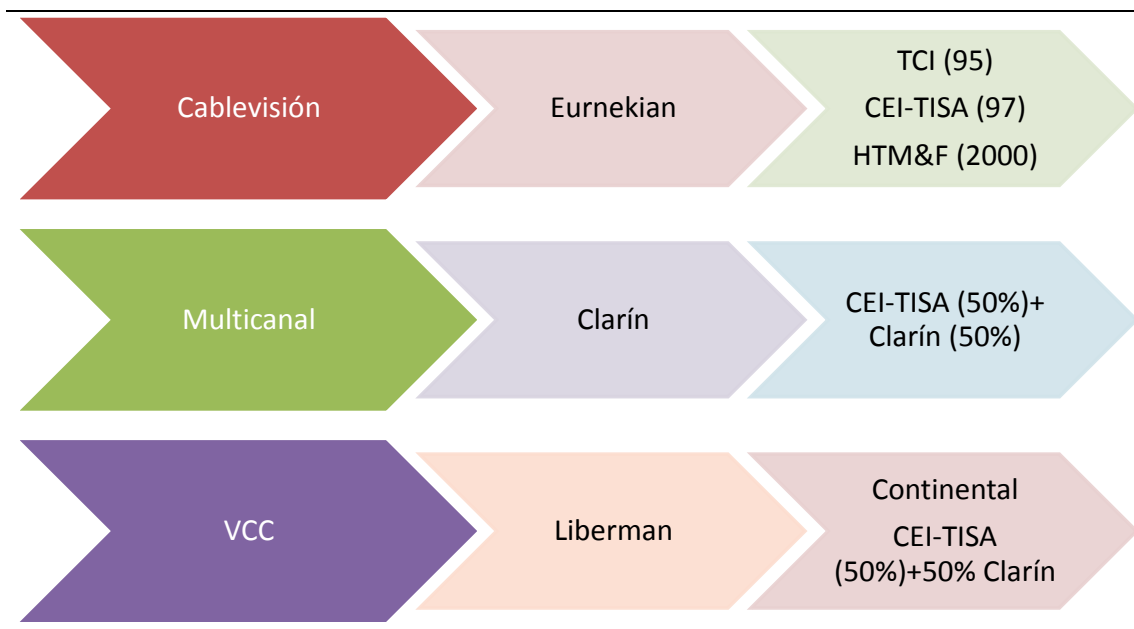
Otros grupos se dedicaron a la adquisición de sistemas: el mayor comprador después de Multicanal fue Mandeville (controlada por el grupo norteamericano HTM&F) que en abril de 1997 contaba con 25 sistemas; Cabledifusión SA, con inversiones en el sur argentino;

Supercanal Holding (vinculado con Multicanal); Norcable; United International Holding, que desembarcó a fines de 1996 con la compra del sistema de Massot en Bahía Blanca y el grupo Gualtieri, empresa del rubro de la construcción, tercera en importancia por las adjudicaciones otorgadas por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires para repavimentación y reparación de rutas, pero incipiente en su actividad de grupo comprador (Amorín, 1997).

Albornoz y Hernández (2008: 270) explican que hacia fines de 1997, la tríada de Cablevisión, Multicanal y VCC, se transformó en un oligopolio con posición dominante de dos empresas cuando Multicanal (Grupo Clarín) y Cablevisión-TCI (CEI-Telefónica) adquirieron por partes iguales a VCC. El proceso de transnacionalización se profundizó a comienzos del 2000 cuando el fondo de inversión HMT&F pasó a controlar Cablevisión.

Los movimientos de capital en el período 1994-1999 pueden sintetizarse del siguiente modo:

*Cuadro 14. Movimientos de capital, período 1994-1999*



*Fuente: Elaboración propia*

El grupo norteamericano TCI compró el 51% de las acciones de Cablevisión a Eurnekian. Luego, TCI lo transfirió al consorcio formado por CEI y Telefónica Internacional (TISA), quienes adquirieron el 50% de VCC (previamente había sido vendido a Continental) y el 100% de Mandeville, un incipiente MSO que operaba en el interior del país. Por su parte, Multicanal del Grupo Clarín adquirió el MSO del Grupo Telefé y el 50% de VCC (compartido con Cablevisión).

En menos de una década, la televisión por cable se transformó radicalmente. En primer lugar, pasó de ser un sistema destinado a cubrir las pequeñas ciudades del interior a tener una penetración superior al 50% en todos los hogares argentinos. Su facturación se incrementó exponencialmente, a la par del crecimiento de abonados; para el año 2000, la facturación del cable rondaba los 2000 millones de dólares, superando los ingresos de la televisión abierta (Mastrini y Becerra, 2006). Los capitales nacionales habían cedido paso al capital extranjero, que realizaba las inversiones necesarias para desarrollar un negocio paralelo como es la prestación de conexiones a Internet. Pero sobre todo se asistió a un proceso de concentración sin igual en las industrias culturales. Se calcula que en la década del '90 cerca de 1000 pequeños operadores de cable del interior fueron absorbidos por los grandes MSO (Marino, 2007b).

Para que la concentración tuviera lugar, el accionar del Estado fue clave al firmar los tratados con Estados Unidos que permitieron el ingreso de capital extranjero, modificando de hecho la ley 22285/80 de la dictadura militar.

A continuación, se presenta un detalle sobre la participación de los tres principales operadores en relación a la cantidad de abonados para dar cuenta del proceso de concentración ocurrido durante la década. En 1992, entre Cablevisión, Multicanal y VCC concentraban el 7% del mercado de abonados; en 1994, casi el 30%; en 1996, la participación de los tres operadores ascendía a más del 42% y en 1999, luego de que VCC fuera absorbida por Cablevisión y Multicanal, entre los dos operadores tenían cerca del 50% de los suscriptores a nivel nacional.

También es posible observar el liderazgo de VCC hasta 1996, cuando pasa a quedar en segundo lugar tras Multicanal. A partir de ese momento, Multicanal y Cablevisión fueron tomando la delantera hasta absorber a VCC en 1999.

*Tabla 17. Abonados TV cable por empresa*

<b>Empresas</b>	<b>1992</b>		<b>1993</b>		<b>1994</b>		<b>1995</b>	
	Abonados	MS	Abonados	MS	Abonados	MS	Abonados	MS
<b>VCC</b>	80.000	2,79%	400.000	12,42%	500.000	12,14%	600.000	13,13%
<b>Cablevisión</b>	120.000	4,18%	300.000	9,32%	400.000	9,71%	600.000	13,13%
<b>Multicanal</b>	1.600	0,06%			300.000	7,28%	500.000	10,94%
<b>Otros</b>	2.668.400	92,98%	2.520.000	78,26%	2.920.000	70,87%	2.870.000	62,80%
<b>Total</b>	2.870.000	100,00%	3.220.000	100,00%	4.120.000	100,00%	4.570.000	100,00%

<b>Empresas</b>	<b>1996</b>		<b>1997</b>		<b>1998</b>		<b>1999</b>	
	Abonados	MS	Abonados	MS	Abonados	MS	Abonados	MS
<b>VCC</b>	650.000	13,81%	691.000	12,92%	670.000	12,41%	N.A	N.A
<b>Cablevisión</b>	530.000	11,26%	530.000	9,91%	1.065.000	19,72%	1.450.000	27,88%
<b>Multicanal</b>	820.000	17,42%	1.300.000	24,30%	1.265.000	23,43%	1.300.000	25,00%
<b>Otros</b>	2.706.000	57,50%	2.828.000	52,87%	2.400.000	44,44%	2.450.000	47,12%
<b>Total</b>	4.706.000	100,00%	5.349.000	100,00%	5.400.000	100,00%	5.200.000	100,00%

*Fuente: Elaboración propia en base a Marino (2007) y Mediamap (1999)*

La desaparición de VCC, absorbida por Cablevisión y Multicanal marcó el punto final de un proceso de concentración que alcanzó tal dimensión que, al final de la década menemista, el CR4 superó el 65%.

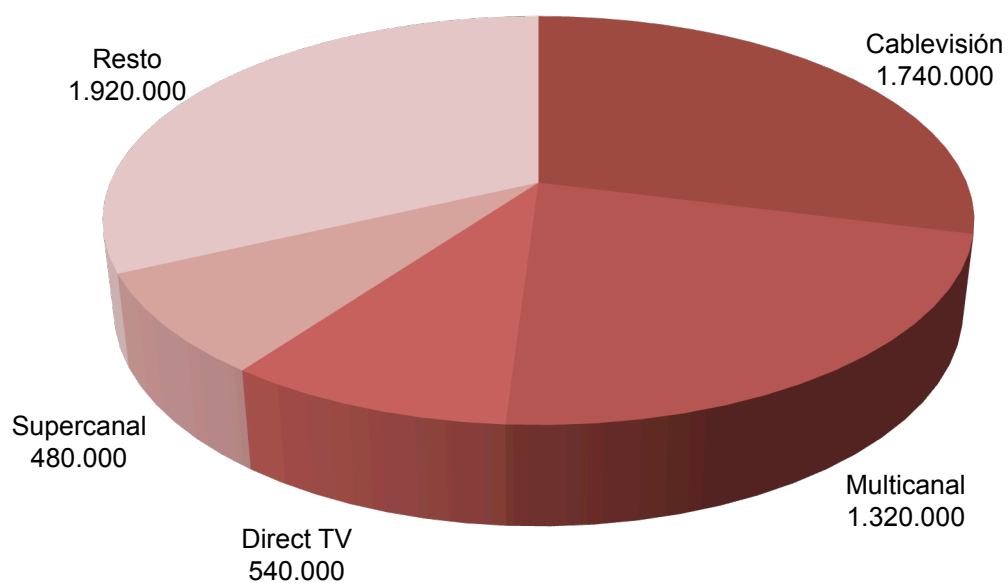


*Tabla 18. Distribución de abonados de cable por empresa. Año 2000*

	Abonados	%
<b>Cablevisión</b>	1.740.000	29%
<b>Multicanal</b>	1.320.000	22%
<b>DirecTV</b>	540.000	9%
<b>Supercanal</b>	480.000	8%
<b>Resto</b>	1.920.000	32%
<b>Total</b>	6.000.000	100%
<b>CR4</b>		<b>68%</b>

*Fuente: Mastrini & Becerra 2006*

*Cuadro 15. Distribución de abonados al cable, año 2000*



*Fuente: Mastrini & Becerra 2006*

Como en la televisión abierta, el coeficiente de concentración podría verse incrementado si se consideran las participaciones cruzadas que las empresas tenían entre sí, por ejemplo Multicanal y Supercanal. Se ha incluido en el gráfico a la empresa DirecTV, que brinda televisión satelital, para dar una dimensión cabal de la estructura de la televisión de pago en Argentina. Cabe recordar que uno de los accionistas de DirecTV era el grupo Clarín.

### 7.8.3 Dimensión económica

Durante la década del '90, la televisión por cable se definió como un negocio altamente rentable. De acuerdo con estimaciones propias, el sector pasó de facturar de U\$S 1.212 millones en 1993 a casi U\$S 2.000 millones en 1999, lo cual representa un crecimiento interanual promedio del 9% y un incremento acumulado del 65% en todo el período. Cabe señalar que las cifras deben ser consideradas en carácter orientativo, ya que han sido calculadas en base al total de abonados a nivel nacional por un abono promedio validado por la industria para la Ciudad de Buenos Aires de U\$S 30 (lo que de acuerdo a fuentes del sector, variaba enormemente entre las distintas provincias del país pudiendo alcanzar niveles superiores al doble), sumado a la inversión publicitaria en el cable que fue expuesta anteriormente. Las cifras ascenderían aún más si se consideraran los servicios Premium (fútbol y películas *pay per view*) de los cuales no se cuenta con información.

Tabla 19. Facturación en la TV por cable 1993-1999

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Facturación (en millones US\$)</b>	1.212	1.529	1.707	1.770	2.036	2.048	1.994

Fuente: elaboración propia

En su tesis de maestría, Santiago Marino (2007) plantea un esquema de composición de los gastos y los ingresos de un MSO, de donde se desprende que el mayor gasto está asociado a la programación y gastos financieros, seguido de las cargas y sueldo. Mientras que la mayor fuente de ingresos es el abono cobrado a cada suscriptor.

*Tabla 20. Composición de gastos y de ingresos de un MSO*

<b>Gastos</b>	<b>%</b>	<b>Ingresos</b>	<b>%</b>
<b>Programación</b>	30	Abono	80
<b>Sueldos y cargas</b>	25	Servicios premium	2
<b>Administrativos (incl. costos de publicidad y facturación)</b>	5	Publicidad	2
<b>Operativos</b>	10	Otros	16
<b>EBITDA</b>	30		

*Fuente: Marino (2007)*

Amorín (1997: 157) explica que en 1992 había que contar aproximadamente con U\$S 250.000 para lanzar una operadora de televisión de cable, siendo sus principales costos los equipos de transmisión, la programación y el cableado de algunas manzanas. En esos días, los abonos de Buenos Aires oscilaban entre U\$S 29 a U\$S 45 por mes según el sistema de cable que lo ofreciera y el derecho de conexión (si no había promociones de conexión gratis) rondaba los U\$S 10. Así que la facturación de un cable de 30.000 suscriptores podía rondar en el más pesimista de los cálculos los 870.000 dólares mensuales. De este modo, el margen de rentabilidad sería cercano al 30%. En la misma dirección para destacar la rentabilidad del sistema, Getino (1995) alude a un informe realizado en 1993 que señalaba que el financiamiento de un servicio básico para TV por cable necesita de un mínimo de 1000 abonados en un área de 60 manzanas y que con 2000 abonados dejaría una rentabilidad del 35%.

Como se señaló anteriormente, la mayor fuente de ingresos de un cable-operador es el precio de abono que en la Ciudad de Buenos Aires rondaba los U\$S 30 dólares. En este sentido, si bien no es del todo exacto, a partir de los datos de abonados por empresa que se presentan a continuación es posible hacer una vaga estimación de ingresos por operador.

Para estimar la participación de la facturación de los operadores se tomaron tres años para visualizar su evolución. Los años elegidos fueron 1993-1996 y 1999. En el primer caso responde al momento de conformación de los MSO y previo al “efecto tequila” que afectó la economía argentina. En 1996 ya estaba dado el proceso de ingreso de capitales extranjeros en los operadores, mientras que 1999 fue seleccionado porque marcó el fin del período estudiado al quedar el mercado concentrado en solo dos operadores.

Para realizar las estimaciones por operador del modo más efectivo posible, se tomó la facturación total (ya que no se tenía certeza de su reparto por operador) y se descontaron los ingresos publicitarios. Como se observa en el cuadro siguiente, en 1993, los ingresos anuales obtenidos por VCC fueron de U\$S 144 millones y los de Cablevisión, de U\$S 108 millones; entre ambos operadores detentaban casi el 22% del mercado. En 1996, el operador que más facturó fue Muticanal (U\$S 295 millones), seguido por VCC (U\$S 234 millones) y Cablevisión (U\$S 191 millones). Entre todos, tuvieron una incidencia en el sector cercana al 43%. Por último, en 1999 la facturación de Cablevisión y Multicanal se duplicó y alcanzó U\$S 522 millones en el primer caso y U\$S 468 en el segundo, totalizando el 53% de la facturación del sector.

*Tabla 21. Estimación de facturación por operador. Años 1993, 1996 y 1999. Cifras en millones de dólares*

	1993		1996		1999	
<b>Empresas</b>	US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>VCC</b>	144	12,42%	234	13,81%	n.a	n.a
<b>Cablevisión</b>	108	9,32%	191	11,27%	522	27,88%
<b>Multicanal</b>	s.d	s.d	295	17,41%	468	25,00%
<b>Otros</b>	907	78,26%	975	57,51%	882	47,12%

<b>Total</b>	1.159	100,00%	1.695	100,00%	1.872	100,00%
--------------	-------	---------	-------	---------	-------	---------

*Fuente: Elaboración propia.*

Si bien los datos de facturación son estimados, confirman las hipótesis de una fuerte centralización de los capitales en torno a las principales empresas, que en menos de una década pasaron a concentrar el 50% del total de los ingresos del sector. Dicho crecimiento fue acompañado de un fuerte endeudamiento, en el que las empresas aprovecharon la coyuntura económica argentina. Dado el proceso de convertibilidad de la moneda argentina al dólar establecido por ley, no había riesgo de devaluación. Sin embargo, las tasas de interés rondaban el 15% anual. Los grandes operadores de cable emitieron entonces obligaciones negociables en la bolsa de Nueva York a una tasa menor al 5% y el dinero obtenido, lo invertían en el sistema bancario argentino, obteniendo una rentabilidad financiera extraordinaria. De esta forma, aquellas grandes empresas que podían acceder al crédito internacional obtenían sobre otros operadores una ventaja competitiva que les permitía crecer sin pausa. Cuando en 2001 se derogó la ley de convertibilidad y se produjo una fuerte devaluación, los MSO quedaron expuestos a una gran deuda en dólares, mientras que sus ingresos se mantenían en pesos. Claro que para ese momento su posición dominante era indiscutible. Para salir de su quiebra técnica<sup>110</sup> recurrieron nuevamente al Estado que dispuso nuevas medidas legales para salvarlas de ser absorbidas por sus acreedores. Pero esa historia no forma parte de esta tesis (cf. Marino, 2007b).

## 7.9 Un breve acercamiento a la televisión satelital

Albornoz y Hernández (2008: 271) plantean que la televisión satelital surgió como alternativa a la TV por cable a mediados de la década del 90. Los requisitos para poder prestar servicio en el país consistían en poseer un telepuerto en el país, operar con un

<sup>110</sup> Cada uno de los grandes operadores había emitido más de 500 millones de dólares en obligaciones negociables. Sus activos, luego de la devaluación, eran menores al monto de su deuda, lo que produjo una situación de quiebra técnica.

satélite autorizado (solo los del sistema Nahuelsat estaban autorizados en ese momento) y brindar más del 51% de programación nacional.

En 1996 se fundó Televisión Directa al Hogar (TDH) que, hacia fines de 1997 ofertaba 12 señales de video y 10 de audio, y contaba con 10.000 abonados aproximadamente.

El monopolio de TDH terminó en 1998 cuando, fruto del lobby del Grupo Clarín y de empresas y funcionarios estadounidenses, el gobierno argentino firmó un tratado de reciprocidad satelital con Estados Unidos. De este modo, se autorizó a los satélites de comunicaciones de EEUU a operar en territorio argentino y a las empresas estadounidenses a contratar satélites de empresas locales para sus emisiones. Ese mismo año, el Grupo Clarín asociado con la multinacional Galaxy Latin America (GLA)<sup>111</sup> lanzó DirecTV, del cual poseía 51% de participación accionaria. De forma inmediata superó a TDH, quedándose con el 73% de los abonados a la TV satelital del país y el 1% del total de abonados a la TV paga (5,9 millones entre TV cable y satelital).

*Tabla 22. Market share TV satelital en 1998*

Año	Empresa	Suscriptores	Market share
1998	DirecTV	32.850	73%
	TDH	12.150	27%
	Total	45.000	100%

*Fuente: Mediamap 1999*

El tercer operador satelital que se constituyó fue Sky Televisión, del empresario Rupert Murdoch, que operó en el país por un breve lapso, desde 2000 hasta 2002, cuando abandonó el país a causa de la crisis económica, social e institucional que puso fin a la

<sup>111</sup> GLA era una sociedad entre DirecTV Latin America, Hughes Electronics, Grupo Cisneros de Venezuela, Grupo Abril de Brasil y MVS Multivisión de México. Getino (2008) señala que la llegada de GLA tuvo que ver con el proceso de expansión de Organización Cisneros en la región, que adquirió también la productora de programación Imagen Satelital (Space, I-Sat, Uniseries, El canal de las estrellas, TVU Chile, Júpiter, Much Music, Venus e Infinito).

paridad entre la moneda local y el dólar, y culminó con la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa.

Como en cada uno de los mercados, incluso en este de menor volumen, las intervenciones del Estado fueron puntuales pero sumamente significativas para favorecer el proceso de concentración en los mismos grupos y determinar el comportamiento del sector.

## **7.10 Los grupos Multimedia**

Del análisis precedente sobre el sector audiovisual televisivo se desprende que los dos principales grupos de comunicación que se consolidaron en la década del '90 fueron Clarín y Telefónica. Su importancia radica en una presencia diversificada en los distintos mercados y en su volumen de facturación. Telefónica presentó una estructura menos diversificada que Clarín, con presencia en la prensa escrita, radio, Internet, televisión abierta y de pago, que le otorgan una gran capacidad para generar agenda. Por el contrario, Clarín careció de participación en el sector de la telefonía básica y móvil, donde Telefónica supo sacarle ventaja en el total de facturación del grupo, lo cual podría compensar a nivel de lobby político la imposibilidad de fijar agenda al no contar con medios de prensa (Mastrini y Becerra, 2006: 97).

### **7.10.1 Grupo Clarín**

El origen del Grupo Clarín data de 1945, cuando el político y empresario Roberto Noble fundó el diario Clarín, como expresión de una incipiente burguesía industrial. Noble había sido miembro del Partido Socialista, pero también fue Ministro de Gobierno del derechista Manuel Fresco, durante la década del '30, un período formalmente democrático con elecciones “supervisadas” por el poder militar conocido como la década infame. En las ideas de Noble predominaba una propuesta industrialista, de sustitución de importaciones. La irrupción de Clarín, de muy baja circulación en sus primeros años, debe entenderse en el marco de la caída del muy popular diario Crítica de Natalio Botana, y de la expropiación por parte del peronismo del tradicional matutino de la derecha católica La Prensa. El diario

se orientó rápidamente hacia las clases medias urbanas, especialmente de la ciudad de Buenos Aires y tuvo el mérito de complementar el panorama de medios gráficos, hasta ese momento dominado por los centenarios diarios matutinos La Nación y La Prensa, y el vespertino La Razón, en manos de la tradicional oligarquía agropecuaria argentina.

Mochkovsky (2011: 15) indica que, tras alejarse de una breve carrera política en las filas del Partido Socialista Independiente, Noble veía en su diario una nueva chance de intervenir en la vida política del país, promoviendo los ideales del desarrollismo. Soñaba con hacer de Clarín, cuyas páginas se escribían en el tono coloquial de las publicaciones populares, uno de los diarios más influyentes de la Argentina, como La Prensa o La Nación.

Durante los años del gobierno peronista, Clarín mantuvo un perfil “independiente”, ya que ni formó parte de los medios allegados al poder ni se constituyó en férreo crítico del mismo como ocurrió con La Nación. En 1951 el gobierno de Perón expropió La Prensa que pasó a manos de la Confederación General del Trabajo (CGT), la central sindical de orientación peronista. Esta situación benefició de forma indirecta a Clarín, que hábilmente procuró capturar el mercado de los avisos clasificados que hasta entonces ostentaba el matutino confiscado, a la vez que le permitió ampliar su base de lectores. Tiempo después, favorecido por su clara orientación desarrollista, y por sus fluidos contactos con el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) consiguió créditos blandos de bancos oficiales. Durante la década del '60 se posicionó junto a La Nación como medio nacional.

A fines de los '60 falleció Roberto Noble y el diario fue heredado por su esposa Ernestina Herrera de Noble, que hasta entonces se había mantenido ajena al desarrollo de la empresa. Al poco tiempo, Clarín entró en una etapa de “profesionalización” que implicó tomar distancia con el partido desarrollista. Para ello resultó clave el aporte de un nuevo directivo como Héctor Magnetto, que procuro desde sus inicios dotar al periódico de una estructura empresarial moderna (Mochkovsky, 2011: 43).

Durante la última dictadura militar (1976-1983), Clarín junto a los diarios La Nación y La Razón se asoció con el Estado para comenzar a operar Papel Prensa, la única productora de papel para diarios hasta ese momento. Como resultado del acuerdo político con el



gobierno de Videla, Clarín (al igual que los otros dos diarios que componen la sociedad) recibió créditos blandos para pagar la papelera, a cambio de aceptar la férrea censura y autocensura, y negarse a tomar riesgos y denunciar el terrorismo de Estado. Papel Prensa se erigió entonces como el actor regulador del precio del papel de diario, dado que contaba con ciertas prerrogativas como el subsidio de la tarifa de la energía eléctrica y la elevación de los aranceles para la importación de papel que aumentaron un 48%. De esta manera, los restantes diarios quedaron sujetos al monopolio de la empresa mixta (Albornoz, 2000; Mochkofsky, 2011).

El siguiente paso en la expansión iniciada con Papel Prensa fue la aspiración de Magnetto de convertir a Clarín en un grupo multimédios, siguiendo el ejemplo regional de Globo y Televisa. Con el multimédios, Magnetto procuraba expandir tanto la influencia como las ganancias de Clarín. Sin embargo, la dictadura militar sancionó una ley de radiodifusión que impedía la propiedad cruzada de medios gráficos y de radiodifusión. Con la llegada de la democracia, Magnetto solicitó al presidente Raúl Alfonsín tres cosas: “la derogación del inciso E del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión aprobada por la dictadura, que impedía a una empresa poseedora de un diario ser dueña de una licencia de radio o de televisión; allanado este obstáculo, quería las licencias, respectivamente, de una estación de radio y de un canal de televisión” (Mochkofsky, 2011: 87).

Sin embargo, el gobierno de Alfonsín no accedió a sus pedidos. Para entrar en el mercado de la radio, el subterfugio que utilizó Magnetto para eludir la prohibición impuesta a los medios gráficos para adquirir medios radioeléctricos fue la compra de radio Mitre (una de las radios de la Ciudad de Buenos Aires de mayor audiencia) a través de testaferros.

Como ya se ha visto, la situación cambió radicalmente con la llegada al poder de Carlos Menem. Bajo su gobierno se realizaron todos los cambios regulatorios necesarios para que los grupos multimédios se desarrollaran y se concentrara el mercado. La adquisición de Canal 13 fue resultado del cumplimiento de una promesa de campaña que realizara Carlos Menem en las elecciones de 1989. Con la adquisición de la estación de televisión, Clarín se constituyó como grupo multimédios y comenzó a experimentar un crecimiento constante

ampliando su radio de acción desde el mundo gráfico al audiovisual, así como al conjunto de las industrias culturales.

Su ingreso al negocio de la televisión por cable se produjo en 1992 cuando, a través de la empresa Red Argentina, adquirió un pequeño sistema de la Ciudad de Buenos Aires llamado Video Cable Privado (luego rebautizado Multicanal), que contaba con una base de 1.600 abonados y 700 manzanas cableadas. Durante unos años, se asoció con sus futuros competidores de Telefónica, aunque el grupo Clarín mantuvo el poder de decisión sobre la empresa. Un 70% estaba en manos del Grupo Clarín, el 15,3% de Telefónica de España y con el 14,7% restante para el CEI. En 1998, Multicanal se convirtió en el principal operador del mercado argentino. A fines de 1997, a través de Multicanal, Grupo Clarín adquirió el 50% de la tercera gran empresa de TV por cable del país, Video Cable Comunicaciones (VCC), originariamente del empresario local Samuel Liberman. A fines de los '90, el cable y el diario eran las principales fuentes de ingresos del grupo, mientras que la televisión le permitía tener un fuerte impacto sobre la audiencia.

Además de contar con plataformas de distribución, Clarín avanzó sobre los contenidos a través de la creación de señales y de la asociación con productoras independientes. A fines de 1992, siguiendo el modelo de la CNN, la cadena mundial de noticias por cable que transmitía 24 hs. desde 1989, Clarín lanzó Todo Noticias (TN) una señal de noticias que rápidamente se convirtió en la más vista del mercado del cable. Para ello el grupo utilizó prácticas anticompetitivas, ubicando la señal TN en un lugar privilegiado de la grilla, entre los dos canales abiertos más vistos, mientras que desplazaba a la señal Crónica TV (su competidora) a los últimos espacios. Al año siguiente inauguró Volver, una señal de películas y series de televisión argentinas del pasado. Luego se asoció con productores de cine, series de TV y otros espectáculos como Pol-Ka, Ideas del Sur, TyC Sports, entre otras.

Durante los '90 Clarín también ingresó al sector de las telecomunicaciones a través de la Compañía de Teléfonos del Interior (CTI), que se constituyó en mayo de 1994 como la primera empresa de telefonía móvil que prestó el servicio fuera del área metropolitana. El

Grupo participó con el 25% las acciones de CTI, donde sus socios fueron las multinacionales GTE y Lucent Technologies hasta 2002 cuando fue adquirida por el magnate mexicano Carlos Slim. La venta de su participación en la empresa fue parte de la estrategia que debió adoptar el grupo para sanear su economía luego del fin de la convertibilidad. El dinero obtenido por la venta de CTI fue destinado a disminuir los niveles de endeudamiento generados por el crecimiento en el sector del cable.

La facturación del grupo Clarín creció a la par de su proceso de concentración. En 1996, su facturación anual ascendió a los 1.300 millones de dólares, mientras que en 1999 rondó los 2.600 millones de la moneda estadounidense.

En menos de una década, el Grupo Clarín pasó a estar integrado por: 36,9% de participación en Papel Prensa; 100% en AGEA (diarios Clarín y Olé); 96,8% de Artear (Canal 13, TN y Volver), Artes Gráficas Rioplatenses (la planta impresora); 23% de la agencia Diarios y Noticias; 100% Radio Mitre (Am 80, FM 100 y Top 40); 100% Multicanal; 33% de Supercanal; 60% de Telered Imagen (TV codificada, TyC Sports, Adtime, TyC Uruguay y Telered Deportes de Chile), 49% Revista Elle, 50% Audiotel y 100% Buenos Aires Televisión. También formaba parte del multimedios la empresa PRIMA (100%) de servicios de Internet (Ciudad Internet y Datamarkets); el 33% de CIMECO, una sociedad con La Nación para adquirir los diarios provinciales La Voz del Interior, Los Andes de Mendoza y La Gaceta; participaciones en productoras de cine y TV (30% de Pol-Ka; 30% de Ideas del Sur; Patagonik Film Group), el 51% de Galaxy Entertainment Argentina y el 24,5% de CTI, entre otras compañías (Getino, 2008; Mochkofsky, 2011: 114).

Desde los '90 y hasta la actualidad el Grupo Clarín tiene como principales accionistas a Ernestina Herrera de Noble, Héctor Magonetto, José Aranda y Lucio Pagliaro. Los tres últimos están a cargo de la gestión del multimedios: Magonetto (CEO y Vicepresidente), José Aranda (controlador financiero) y Lucio Pagliaro (responsable operativo). A fines de los '90 podía ser considerado uno de los grupos de comunicaciones más importante de América Latina, ya que contaba con un valor estimativo en el mercado de U\$S 3.200

millones, una facturación estimada en el año 1999 de U\$S 2.000 millones y una deuda que rondaba los U\$S 1.700 millones, en su mayoría de largo plazo, la cual estaba escalonada y con sus pagos al día (Albornoz, 2000).

Tabla 23. Integración vertical de empresas de Grupo Clarín

Actividad	TV Abierta	TV Cable	TV Satélite	Telefonía móvil	Internet	Radio	Prensa diaria
<b>Materiales/infraestructura</b>					Ciudad Internet (PRIMA)		Papel Prensa. AGEA
<b>Contenidos/Servicios</b>	Artear. Pol-ka. Ideas del Sur	Artear. TN y Volver. 50% TyC Sports	Artear	CTI	Cuidad Internet ; Clarin.com; Ole.com.ar	Mitre (AM). FM 100	Diario Clarín. Diario Olé; CIMECO
<b>Transporte/Difusión</b>	Canal 13	Multicanal	DirecTV	CTI	Ciudad Internet (PRIMA)	Radio (AM y FM)	Mitre

Fuente: Mastrini y Becerra (2006:101)

Tabla 24. Dominio de mercado del Grupo Clarín

	TV Abierta	TV Cable	TV Satélite	Telefonía móvil	Internet	Radio	Prensa diaria
<b>Grupo Clarín</b>	Canal 13 (2° audiencia Bs. As. y 2° facturación nacional). US\$ 169 millones anuales	Multicanal (2° en abonados y facturación)	DirecTV (1° operador nacional). US\$ 128 millones anuales	CTI (3° operador abonados por facturación)	PRIMA. US\$ 27 millones anuales	Radio Mitre y FM 100 (2° audiencia en Bs. As. y 2° en facturación nacional)	Diario Clarín, Olé; CIMECO (Los Andes y La Voz del Interior). 1° en venta de diarios a nivel nacional

Fuente: Mastrini y Becerra (2006:101)

El crecimiento del grupo Clarín a lo largo de la década del '90 fue constante y le permitió en pocos años pasar de ser un importante diario nacional a constituirse en uno de los grandes *players* regionales. Dicho proceso puede explicarse a partir de dos situaciones: una arriesgada y exitosa estrategia empresarial, acompañada en todo momento por las decisiones de un gobierno que realizó las modificaciones reglamentarias necesarias para permitir su expansión

### **7.10.2 Grupo Telefónica**

La contraparte dominante del mercado de las comunicaciones tuvo sus orígenes en la privatización de las telecomunicaciones en 1989, cuando se adjudicó la zona sur de la red de telefonía pública a la empresa Telefónica de Argentina para prestar los servicios de telefonía básica, telefonía urbana, nacional e internacional de voz viva durante un período de exclusividad de siete años (la zona norte del país fue explotada por Telecom, el proceso fue detallado en el capítulo 5). Telefónica de Argentina está controlada por Telefónica de España.

En 1991 la facturación de Telefónica de Argentina alcanzaba los 1.100 millones de dólares (superando a Telecom, su competidor directo en el mercado de telefonía, que facturó 870 millones). Hacia fines de la década del 90, Telefónica se había convertido en la segunda empresa del país con una capitalización bursátil que rondaba los 8.500 millones de dólares y una tasa de rentabilidad del 16%. Con 11.000 empleados, controlaba el 56% de la telefonía básica, urbana, interurbana e internacional y había incursionado en telefonía celular, alcanzando el 48% del mercado de Capital Federal y el 54% del resto del país (Albornoz, 2000).

La conformación de Telefónica como un grupo con fuerte incidencia en el sector de los medios de comunicación tiene su origen en la asociación que en 1990 formalizó con el Citibank a través de la Compañía de Inversiones en Telecomunicaciones S.A. (COINTEL) para operar en el mercado argentino de las telecomunicaciones. La posterior conformación del CEI (Citicorp Equity Investmenst, 36% República Holding y 19% Grupo Wertheim) en

1992, y los emprendimientos compartidos con Telefónica en la expansión hacia el mercado de la radiodifusión, permiten distinguir las características estratégicas que fue adquiriendo su alianza.

A partir de la política que diseñaron Raúl Moneta (Presidente del República Holding) y Richard Handley (CEO del Citibank de Argentina), el fondo vendió sus posiciones en varias empresas y comenzó a concentrarse sobre tres ramas de las comunicaciones: telefonía, distribución de señales y elaboración de contenidos.

Su participación en Telefónica de Argentina le permitió posicionarse dentro del sector de radiodifusión. Con la idea de alcanzar zonas de cobertura donde prestaba servicios Telecom, ante la futura prestación de servicios cruzados en un mercado desregulado, se expandieron hacia la TV por cable en la zona norte. Para ello durante 1996 se asociaron en la empresa Multicanal con Clarín que buscaba capitales para seguir financiando su crecimiento. La intención del CEI por conquistar una participación accionaria mayor en el negocio llevó a una primera ruptura entre ambas empresas, acentuada cuando el CEI anunció la compra de la empresa Cablevisión (CV).

El grupo CEI-Telefónica efectuó durante 1997 compras por un monto aproximado de 2.300 millones de dólares, de los cuales 75% correspondieron a la adquisición de sistemas de TV por cable, tv abierta, radios y revistas. En televisión por cable adquirió, luego del 64 % de Cablevisión-TCI, la totalidad de los canales de cable de la empresa UIH que controlaba el grupo Mandeville, y luego el 50 % de Fintelco, controladora de VCC en una operación de millones de dólares que concluyó en junio de 1998. Como se ha visto, VCC fue repartida entre el Grupo Clarín y el Grupo CEI-Telefónica

En el área de contenidos, el primer paso fue la asociación con el empresario Carlos Ávila en Torneos y Competencias (TyC), principal productora de programas deportivos del país. TyC ya participaba en el 40% de Telered Imagen (distribuyendo al interior del país el exitoso programa televisivo Fútbol de Primera) y el 56 % de Galaxy Televisión Satelital Codificada, ambas también en alianza con el Grupo Clarín. A partir del ingreso del CEI, la composición accionaria de TyC quedó integrada de la siguiente manera: 20 % del CEI, 20

% de TISA, 40 % de TCI y el 20 % restante en manos de sus dueños originales, los empresarios Ávila y Nofal. Con nueva composición TyC adquirió, en sociedad con el grupo australiano Prime, el Canal 9 de televisión abierta de la Ciudad de Buenos Aires y otros medios que hasta ese momento poseía Alejandro Romy.

La inversión más importante del grupo CEI-Telefónica, con la que terminó de lograr una posición dominante en el mercado televisivo, fue su asociación con el grupo Atlántida (que había ganado la licencia del Canal 11), que derivó en la conformación del holding Atlántida Comunicaciones (Atco): 40 % para la familia Vigil (ex propietaria de Atlántida), 30% para el CEI, y el otro 30 % para Telefónica. El holding pasó a controlar el 95 % de Editorial Atlántida, el 100 % de Telefé (Canal 11) y las radios Continental, y FM Hit de la Ciudad de Buenos Aires, además de los ya mencionados medios del grupo Romy y las empresas de cable. Todas las operaciones contaron con el beneplácito del Gobierno que promovía entonces la constitución de otro grupo paralelo a Clarín, y fueron realizadas mediante complejas transacciones financieras a través de paraísos fiscales y empresas fantasmas. Esta operación fue denunciada por la diputada Elisa Carrió del radicalismo por lavado de dinero, sin que la justicia se expidiera nunca sobre el tema pese a la abundante documentación presentada.

Cuando conforma Atco, el CEI comenzó a negociar la compra de los canales del interior asociados en Televisoras Provinciales S.A. Como se detalló en el capítulo anterior, para lograr el dominio de las principales emisoras de Rosario y Córdoba, contó con la intervención explícita en su favor del gobierno de Carlos Menem. Tras varios cambios del paquete de acciones del CEI-Telefónica, la multinacional española pasó a dominar el conglomerado y a posicionarse como el principal operador de televisión abierta del país.

En diciembre de 1999 comenzó un proceso de separación de activos que dejó en manos de Admira (la rama de medios de Telefónica Internacional) las siguientes empresas: Editorial Atlántida, TyC, Telefé (Canal 11) y diversos canales del interior del país: Canal 8 de Córdoba, Canal 13 de Santa Fe, Canal 5 de Rosario, Canal 11 de Salta, Canal 8 de Tucumán, Canal 7 de Neuquén, Canal 8 de Mar del Plata y Canal 9 de Bahía Blanca.

Además, poseía el Canal 9 de la Ciudad de Buenos Aires. Tenía también importantes cadenas de radio como AM Continental y FM Hit (Getino, 2008).

El grupo alcanzó la concentración horizontal a partir de la propiedad de los dos canales de la ciudad de Buenos Aires (Canal 11 y 9) y los otros canales del interior del país. En términos de integración vertical, si bien fue menor que la del Grupo Clarín, estuvo presente en toda la cadena de producción de contenidos audiovisuales, principalmente a través de Produfé —que abastecía las distintas señales de la emisora— y a través de Admira que fue accionista de TyC hasta 2005 (Mastrini y Becerra, 2006).

Cabe destacar que el poderío económico del Grupo Telefónica era muy superior al del Grupo Clarín ya que además de los medios de comunicación tenía un sostén en su amplio dominio del mercado telefónico, tanto fijo como móvil, que le permitía contar con ganancias anuales muy superiores a las de su rival.

El desarrollo del grupo Telefónica se dio en un lapso de tiempo mucho más corto que el del grupo Clarín, pero también más intenso. Igual que su competidor, que en diversos pasajes de la década también fue socio, contó con el accionar del gobierno de Carlos Menem para generar las regulaciones necesarias para que el marco regulatorio no impidiera su crecimiento. En el caso particular de Telefónica, los organismos del Estado encargados de controlar el mercado audiovisual incumplieron sus deberes al convalidar una acumulación de licencias que excedía ampliamente lo permitido. Ya sobre el final de su mandato, Carlos Menem sancionó el decreto 1005/99 que adecuaba la regulación audiovisual al tamaño alcanzado por el grupo Telefónica. De esta manera, se limitaba el peligro que suponía que el nuevo gobierno pudiese ser más estricto en la observación de las leyes. Lo que se dice, una regulación a medida.

---

*Tabla 25. Integración vertical de empresas de Grupo Telefónica*

Actividad	TV Abierta	Telefonía básica	Telefonía móvil	Internet	Radio
-----------	------------	------------------	-----------------	----------	-------



<b>Materiales/infraestructura</b>		Telefónica	Unifón	Advance	
<b>Contenidos/Servicios</b>	Telefé contenidos (prodúfé). Canal 9	Telefónica	Unifón	Advance (Terra)	Continental I. FM Hit
<b>Transporte/Difusión</b>	Canal 11 (Telefé). Canal 9. 8 canales en diversas provincias	Telefónica	Unifón	Advance	Continental I. FM Hit

Fuente: Mastrini y Becerra (2006)

Tabla 26. Dominio de mercados Grupo Telefónica

	TV Abierta	Telefonía básica	Telefonía móvil	Internet	Radio
<b>Grupo Telefónica</b>	Canal 11, Canal 9 (1° y 3° en audiencia de Bs. As. 1° y 3° facturación nacional). Canales del interior. Más de US\$ 300 millones anuales	Telefónica (1° operador a nivel nacional). 4,7 millones de abonados y US\$ 2336 millones anuales	Unifón (2° operador por abonados). US\$ 354 millones anuales	Advance (uno de los principales proveedores a nivel nacional). US\$ 24 millones anuales	Continental y FM Hit (1° audiencia FM en Bs. As. y en facturación a nivel nacional)

Fuente: Mastrini y Becerra (2006)

## 8. Conclusiones

En esta tesis se planteaba como hipótesis que la actuación del estado argentino durante los gobiernos de Carlos Menem resultó decisiva para la transformación del mercado audiovisual. En los capítulos 5 y 6 se ha detallado como las políticas implementadas durante las presidencias del mandatario riojano tuvieron marcada incidencia en la reestructuración de los mercados. Las profundas transformaciones que ocurrieron en la economía y la política en general, encontraron correspondencia en la mutación del aparato productivo del mercado televisivo. Una expansión económica sin precedentes, fue acompañada por un proceso de concentración de la propiedad, no ya horizontal, sino en forma de grupos multimedia. El capital extranjero, que había perdido importancia en el sector mediático desde fines de los '60, volvió a tener una incidencia significativa.

A partir de las herramientas aportadas por la economía política de la televisión durante la década menemista, nos ha sido posible revisar en qué medida la perspectiva neoliberal del gobierno orientó las políticas de comunicación y articuló los intereses del Estado con los de un reducido grupo de capitalistas.

Si en la introducción de la tesis se mencionaba la necesidad de investigar en qué medida el Estado resulta una instancia determinante en la definición del interés público que configura la política de comunicación, luego del estudio de caso no cabe duda que el concepto de

interés público privilegiado por la administración de Carlos Menem, fue promover el bienestar económico de los grandes grupos de comunicación. En este sentido, también se comprobó el carácter re-regulatorio de la administración menemista que en durante su período de gobierno realizó más modificaciones a la ley de radiodifusión que cualquier otro gobierno desde el retorno a la democracia en 1983. Lejos de ser coherente con su discurso de menos intervención estatal, la reforma regulatoria del sector comunicacional mostro intensidad tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Las modificaciones realizadas durante el gobierno de Menem fueron puntuales, pero en todos los casos promovieron la expansión del capital concentrado. A continuación se resumen las principales modificaciones realizadas por el gobierno de Carlos Menem, y se agrega un breve comentario de su resultado en términos de beneficios a los grupos concentrados.

*Tabla 27 Resumen de medidas del gobierno Menem en materia audiovisual y sus efectos*

Gobierno	Nº y tipo de medida	Artículos Modificados	Resultado
<b>Carlos Menem (1989-1999)</b>	Ley 26053/89 (15/09/89)	45 inc) e	Genera conglomerados mediáticos al permitir la propiedad cruzada de medios gráficos y de radiodifusión que hasta entonces estaba prohibida.
		46 inc) a y c	Permite la generación de sociedad de sociedades y elimina limitaciones para que diversos capitales ingresen en el sector de la radiodifusión
	Decreto 1656/92 (07/08/92)	38 inc) e	Facilita la mercantilización de los servicios públicos de radiodifusión
	Ley 24232/93 (24/08/93)	17	Elimina restricciones vinculadas a los horarios de protección al menor
	Decreto 310/98 (20/03/98)	39	Flexibiliza el régimen de adjudicación de licencias FM
	Decreto 1062/98 (22/09/98)	15	Permite lenguas extranjeras en televisión facilitando la expansión del cable.

		24	Flexibiliza promoción juegos de Azar que estaban prohibidos. Los canales pueden aumentar de esta forma los ingresos publicitarios.
		25	Deroga la prohibición de difundir las mediciones de audiencia. Los canales utilizarán este recurso para promocionar sus emisiones
		46 inc.) f	Flexibiliza transferencias licencias, facilitando la movilidad de capitales en el sector.
	Decreto 1005/05 (27/09/99)	23	Contenidos anuncios publicitarios. Se permiten publicidades en lengua extranjera, facilitando la extranjerización de la producción de cortos publicitarios
		43 inc.) a	Extiende de 4 a 24 el máximo de licencias permitidas a un mismo grupo. Este es una de las modificaciones que más promueven la concentración.
		68	Permite constituir redes permanentes. Mediante este artículo se afectan los intereses de los pequeños canales del interior del país en beneficio de los grandes operadores de Buenos Aires.
		71 inc.) c	No cuenta la publicidad propia en el límite establecido. Se extiende de hecho la cantidad de anuncios que pueden emitirse por hora, favoreciendo los ingresos de los canales.

*Elaboración propia.*

Como puede verse, en un período de menos de diez años se permitió la conformación de grupos multimedios, se multiplicó por seis el máximo de licencias permitidas a un mismo grupo, se facilitó la transferencia de licencias entre grupos, se permitió la formación de cadenas que unificaran los contenidos a nivel nacional, se estimuló el desarrollo del mercado publicitario y se eliminaron restricciones que establecían barreras para la emisión de anuncios, y finalmente se allanó el camino para que los contenidos extranjeros circularan en los medios argentinos.

Paralelamente se firmaron convenios de promoción de inversiones con diversos países, pero especialmente con Estados Unidos, que facilitaron la llegada de capitales extranjeros al sector audiovisual.

De la suma de cambios realizados en los diez años de gobierno de Carlos Menem no resulta extraño que el mercado audiovisual al final del período presentara las siguientes características: exacerbada comercialización, altísima centralización de la producción en Buenos Aires, e indicadores de concentración que incluso superaban a la mayoría de los países latinoamericanos (cfr. Mastrini y Becerra, 2006). Estas características fueron acompañadas por una creciente extranjerización de la propiedad, especialmente en el sector de la televisión por cable y las telecomunicaciones. Si bien algunos de estos rasgos habían estado presentes en determinados momentos de la historia de la televisión argentina, nunca se habían dado de forma tan marcada y conjunta.

Con esta síntesis se procura mostrar la transformación de la estructura del sistema de medios de comunicación en la Argentina a partir de las políticas desarrolladas en una década de marcado predominio de ideas neoliberales, y presentar cómo dichas políticas se articularon con un nuevo modelo de gestión económica de esos medios. Otra consecuencia de las políticas públicas aplicadas durante el gobierno de Carlos Menem y de la gestión económica hipercomercializada de los canales privatizados fue que el acceso a los bienes comunicacionales se vinculó cada vez más a la necesidad de realizar un pago por parte del público, como se demuestra en la expansión de la televisión de pago. Como en ningún otro país de América Latina, la televisión de cable (y en menor medida la televisión satelital) experimentó un crecimiento exponencial en todos los sectores socioeconómicos, incluidos los más bajos (cfr. Mastrini y Becerra, 2006).

Del estudio realizado de las políticas de comunicación realizadas por el gobierno de Carlos Menem y la conformación del mercado audiovisual, es posible concluir que existió una voluntad del capital concentrado, tanto a nivel nacional como transnacional, de utilizar el aparato del estado para promover una redefinición del interés público vinculado al sector

comunicacional con el objetivo de permitir el desarrollo de fuerzas productivas concentradas.

Más allá de los cambios en la estructura del mercado audiovisual argentino, la tesis da cuenta en su propuesta teórica de la importancia de articular dos niveles de análisis: el político y el económico. En primer lugar, se sostiene que la economía política de la comunicación constituye una herramienta teórica válida para el estudio de la estructura de los sistemas de comunicación. Para ello es preciso abordar el estudio de los procesos comunicacionales desde una perspectiva no determinista, sino como señala Vincent Mosco (2009), de “constituciones mutuas”. Esta lógica, que se aplicó en la articulación de los niveles económico y político, resulta útil a la hora de pensar las políticas públicas de comunicación en la Argentina neoliberal.

También resulta significativo para el análisis de las políticas de comunicación comprender la especificidad de las formas económicas dominantes en el mercado audiovisual. Este análisis resulta fundamental para no caer en una enfoque investigador de carácter idealista, en el que las políticas públicas parecen tener autonomía plena del proceso de valorización de capitales.

La idea de la constitución mutua de los niveles político y económico revelan la necesidad de realizar una revisión crítica del pensamiento marxista en torno a la comunicación y la cultura, como la que se ha realizado en los capítulos 3 y 4 en los que se verificó cómo los problemas inicialmente planteados desde el concepto de Industria Cultural por Adorno y Horkheimer, deben ser actualizados a la luz de fenómenos como la convergencia. Explicar la formación de conglomerados multimedia durante la década del '90, como se ha hecho en esta tesis, resulta fundamental de cara a comprender las dinámicas actuales del mercado televisivo y la relación de los principales actores del sector con otros empresarios provenientes de sectores como las telecomunicaciones. Una cuestión que esta tesis no plantea y queda abierta a futuras investigaciones es cuál de estos sectores (radiodifusión y telecomunicaciones) logrará protecciones especiales del estado en el escenario convergente. Como se ha demostrado a lo largo de esta investigación, la década del '90 no resultó

conflictiva en ese aspecto, ya que ambos mercados se desarrollaron en forma paralela y los principales grupos de medios y de telecomunicaciones resultaron favorecidos por la acción estatal para desarrollarse y protegerse de eventuales competidores.

También se ha marcado que hacia fines del periodo menemista se comenzaban a apreciar crecientes contradicciones de intereses tanto entre los capitales nacionales y extranjeros como entre los grupos multimedia y las empresas de telecomunicaciones. No casualmente, puede distinguirse claramente entre los intereses de los grupos multimedia nacionales encarnados en el Grupo Clarín y los de las empresas de telecomunicaciones extranjeras, expresados principalmente en Telefónica de España. Mientras duró el gobierno de Carlos Menem, las acciones más concretas fueron defensivas, procurando que sus mercados de origen no fueran penetrados por la competencia. Esto derivó en una situación de bloqueo respecto a las posibilidades de regulación convergente.

Por estos motivos, la reestructuración del sector durante el Gobierno de Carlos Menem resultó fundamental para definir nuevos modelos de producción y gestión, que basan el proceso de valorización de capitales en el control oligopólico de los mercados, manifestado en crecientes niveles de concentración.

En este sentido, la tesis se sitúa en sintonía con lo señalado por Vincent Mosco (1996), para quien uno de los desafíos actuales para los estudios de economía política es analizar cómo se organiza la producción ante los nuevos mercados de la información segmentados y específicos, y cómo la comunicación participa del circuito de acumulación del capital y de las necesidades de la estructura económica basada en la rapidez del consumo. En este sentido, esta tesis ha procurado mostrar cómo el proceso de concentración de la propiedad de los medios de comunicación fue acompañando por el desarrollo de la televisión por cable, con la consecuente emergencia de audiencias más segmentadas, pero también por la tercerización de la producción en unidades productivas menores, que deben asumir mayores riesgos.

Esta investigación también permite apreciar cómo el gobierno neoliberal de Carlos Menem utilizó las sucesivas crisis económicas que precedieron a su gobierno para redefinir el rol

del Estado respecto de la comunicación en favor un grupo reducido de capitalistas: los arriba mencionados grupos multimedia y las empresas telefónicas.

El proceso de análisis de la concentración económica del mercado audiovisual argentino se ha realizado evitando caer en el reduccionismo de que a mayor concentración se desprende directamente una menor diversidad de la oferta. Se ha trabajado en la comprensión de que esta relación no resulta sencilla ni lineal, y en su abordaje hay que tener en cuenta diversos factores como el tamaño del mercado, la consolidación de los recursos económicos, y especialmente el desarrollo histórico. Por ejemplo, la tesis documenta cómo el grupo Clarín, uno de los principales beneficiarios de la re-regulación menemista, toma distancia del gobierno y promueve una línea editorial diferente del discurso oficial.

Finalmente, la tesis ha procurado mostrar desde un enfoque de economía política cómo se manifiesta la controversia entre sustentabilidad económica e intervención del Estado. Los enfoques neoclásicos aseguran que el mercado puede y debe autorregularse, dado que ésta constituye la manera más eficaz de asignar recursos, y que las intervenciones del Estado frenan el desarrollo económico y pueden conducir a formas de control político de la información. Para la escuela crítica, está probada la tendencia del capitalismo a la concentración, y la intervención del Estado siempre resulta decisiva –en el caso abordado en esta tesis, para promover los intereses del capital concentrado. Sin embargo, y aunque escapa directamente a los objetivos de la tesis, está claro que la intervención del Estado también puede presentar un carácter democratizador del acceso a los bienes comunicacionales y promover niveles básicos de pluralismo. Para ello, la intervención del Estado debe ser orientada a partir de un interés público que se caracterice por promover el pluralismo y limitar las tendencias económicas a la concentración. Como sostiene el constitucionalista norteamericano Owen Fiss en su interpretación de la primera enmienda de la Constitución de dicho país que consagra la libertad de expresión, la intervención del Estado debe ser positiva para garantizar el derecho a la libertad de expresión, y que el conjunto de la población pueda acceder a ella (Fiss, 1999).



La caracterización de las políticas de comunicación en gobiernos neoliberales adquiere sentido también si se comprende, que resulta imprescindible diagnosticar la situación heredada para poder planificar una intervención estatal que tenga por objetivo procurar una comunicación más democrática y participativa.

## Referencias

- Abeles, M. (2001). La privatización de ENTEL: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica En M. Abeles & K. Forcinito & M. Schorr (Eds.), *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado* (pp. 51-133). Bernal: Edunq.
- Achille, Y. (1994). *Les télévisions publiques en quête d'avenir*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Agusti, S. Y. M., G. (2009). Radio, economía y política entre 1920 y 1945: de los pioneros a las cadenas. En G. Mastrini (Ed.), *Mucho ruido, pocas leyes*. Buenos Aires: La crujía.
- Albarran, A., y Dimmick, J. (1996). Concentration and economies of multifirmity in the communications industries. *Journal of Media Economics*, 9, 41-50.
- Albarran, A., y Mierzejewska, B. (2004). Media Concentration in the U. S. and European Union: A Comparative Analysis, *6th World Media Economics Conference*. Montréal: Centre d'études sur les médias and Journal of Media Economics - HEC
- Albornoz, L. (Ed.). (2000). *Al fin solos... La nueva televisión del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus/La Crujía.
- Albornoz, L., Castillo, J., P., H., Mastrini, G., y Postolski, G. (1999). La política a los pies del mercado: la comunicación en Argentina de la década del 90. En C. Bolaño & G. Mastrini & F. Sierra (Eds.), *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina* (pp. 135-150). Buenos Aires: Biblos.
- Albornoz, L., y Hernandez, P. (2008). La radiodifusión entre 1995-1999: concentración, desnacionalización y ausencia del control público. En M. Guillermo (Ed.), *Mucho Ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina* (2 ed.). Buenos Aires: La Crujía.
- Albornoz, L., y Hernández, P. (2000). La televisión digital argentina: aproximaciones a un proceso incipiente. En L. Albornoz (Ed.), *Al fin solos... La nueva televisión del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus/La Crujía.
- Albornoz, L., Mastrini, G., y Mestman, M. (1996). Radiodifusión: los caminos de la regulación. *Causas y Azúres*, 4.

- Alegre, A., y O'siochru, S. (2006). Derechos de la comunicación. En A. Ambrosi & V. Peugeot & D. Pimienta (Eds.), *Palabras en Juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*: C & F Éditions.
- Almirón, N. (2010). *Journalism in crisis. Corporate media and financialization*. New Jersey: Hampton Press.
- Althusser, L. (1970/1988). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado. Freud y Lacan*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Amorín, M. (1997). *Las canaletas de la televisión*. Buenos Aires: Magazine Satelital.
- Argentina, C. D. L. N. (1989). Ley de Reforma del Estado (Vol. 23696): Boletín Oficial del Estado.
- Arriaga, P. (1985). Toward a critique of the information economy. *Media, Culture & Society*, 7(3), 271-296.
- Arribá, S. (2009). El peronismo y la política de radiodifusión (1946-1955). En G. Mastrini (Ed.), *Mucho Ruido, pocas leyes*. Buenos Aires: La Crujía.
- Arsenault, A., y Castells, M. (2008). The structure and dynamics of global multi media business networks. *International Journal of Communications*, 2, 707-748.
- Aruguete, N. (2009). Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting. *Revista Ecos de la comunicación*, II(2).
- Azpiazu, D. (2002). *Privatizaciones y poder económico*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Bagdikian, B. (1983). *The media monopoly*. Boston: Bacon Press.
- Bagdikian, B. (1986). *El monopolio de los medios de difusión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bagdikian, B. H. (2004). *The new media monopoly*. Boston: Beacon Press.
- Baran, P., y Sweezy, P. (1968). *El Capital monopolista*. México: Siglo XXI.
- Baranchuk, M. (2009). Canales 11 y 13: la primera privatización de la década menemista. En G. Mastrini (Ed.), *Mucho Ruido, pocas leyes*. Buenos Aires: La Crujía.
- Bardoel, J., y D'Haenens, L. (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems. *Media, Culture & Society*, 30, 337-355.
- Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de Historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Becerra, M. (2000). *El progreso con peajes: la Sociedad de la Información*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Becerra, M. (2003). *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*. Buenos Aires: Norma.
- Becerra, M. (2005). Las políticas de infocomunicación ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. *Quaderns del CAC*, 21, 125-139.
- Becerra, M. (2011). América Latina. La incubación de una nueva cultura. *Telos*, 88.
- Becerra, M., Marino, S., y Mastrini, G. (2012). *Mapping Digital Media: Argentina*. Londres: OSF.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2006). Senderos de la economía de la comunicación: un enfoque latinoamericano. *CIC: Cuadernos de información y comunicación*(11), 111-128.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra : acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Beltrán, L. R. (1974). *Las políticas nacionales de comunicación en América Latina*. París: UNESCO.
- Beltrán, L. R. (1982). No renunciemos jamás a la utopía. *Chasqui*, 3, 6-13.
- Beltrán, L. R., y Fox, E. (1980). *Comunicación dominada: Estados Unidos en los medios de América Latina*. México: Nueva Imagen : Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- Benhamou, F. (1997). *La economía de la cultura*. Montevideo: Trilce.
- Benjamin, W. (1933/1981). El arte en la era de su reproducción mecánica. En J. Curran & M. Gurevitch & J. Woollacot (Eds.), *Sociedad y Comunicación de Masas* (pp. 433-460). México: Fondo de Cultura Económica.
- Blanco, D., y Germano, C. (2005). *20 ños de medios & democracia en la Argentina*. Buenos Aires: KAS- La Crujía.
- Blumler, J., y Nossiter, T. (1991). Broadcasting finance in turmoil: an introduction. En J. Blumler & T. Nossiter (Eds.), *Broadcasting finance in transition* (pp. 3-7). Nueva York: Oxford University Press.
- Blumler, J. G. (1993). *Televisión e interés público*. Barcelona: Bosch.
- Bolaño, C. (1988). *Mercado Brasileiro de Televisão*. Aracaju: Ed. UFS.
- Bolaño, C. (1993). *Capital, Estado, Industria Cultural*. UNICAMP, Campinas.
- Bolaño, C. (2000). *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*. San Pablo: Ed. Hucitec.
- Bolaño, C., y Brittos, V. (2007). Políticas de comunicação, governo Lula e TV digital, *Eptic On Line* (Vol. 3, pp. 91-101).
- Bourdieu, P. (1998). *La distinción : criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

- Bourdieu, P. (2010). *El sentido social del gusto. Elementos para una sociología de la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Braman, S. (2004). *The emergent global information policy regime*. New York: Macmillan.
- Braudel, F. (1966). *Las Civilizaciones actuales : estudio de historia económica y social* ([1\* ed.]. Madrid: Tecnos.
- Brenca De Russovich, R. M., y Lacroix, M. L. (1988). *Radio y poder en la Argentina*. Lomas de Zamora: UNLZ.
- Brittos, V. C., y Bolaño, C. R. S. (2005). *Rede Globo : 40 anos de poder e hegemonia* (2\* ed ed.). Sao Paulo (Brasil): Paulus.
- Brittos, V. C., y Haussen, D. F. (2009). *Economia política, comunicação e cultura : aportes teóricos e temas emergentes na agenda política brasileira*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Bulla, G. (2008). Televisión argentina en los 60: la consolidación de un modelo de largo alcance. En G. Mastrini (Ed.), *Mucho Ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía.
- Bulla, G. (2009). Televisión argentina en los 60: la consolidación de un negocio de largo alcance. En G. Mastrini (Ed.), *Mucho Ruido, pocas leyes*. Buenos Aires: La Crujía.
- Bustamante, E. (1994). La concentración en la comunicación y la cultura. En VV.AA. (Ed.), *Concentració i internacionalització dels Mitjans de Comunicació. Repercussions socials i culturals* (pp. 11-26). Barcelona: Centre d'Investigació de la Comunicació.
- Bustamante, E. (1999). *La televisión económica. Financiación, estrategias, y mercados*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2000). Audiovisual y cultura en la Unión Europea: políticas públicas hacia la era digital. *Comunicación y Sociedad*(Julio-Diciembre de 2000), 161-192.
- Bustamante, E. (2002). *Comunicacion y cultura en la era digital*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2008). Public service in the digital age. Opportunities and treats in a Diverse Europe. En I. Fernández Alonso & M. de Moragas (Eds.), *Communication and cultural policies in Europe*. Barcelona: Genralitat de Catalunya.
- Bustamante, E. (2011a). *Industrias creativas : amenazas sobre la cultura digital*. Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E. (2011b). ¿La creatividad contra la cultura? En L. A. Albornoz (Ed.), *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (pp. 61-90). Buenos Aires: Paidós.
- Bustamante, E. (2011c). *Las industrias culturales audiovisuales e Internet : experiencias, escenarios de futuro y potencialidades desde la periferia*. Tenerife: Ideco.
- Bustamante, E. (Ed.). (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación : industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa.

- Bustamante, E., y Miguel, J. C. (2005). *Los grupos de comunicación iberoamericanos a la hora de la convergencia*, DLA-LOGOS N° 72, Lima: FELAFACS.
- Calvi, J. (2005). ¿Reproducción de la cultura o cultura de la reproducción? En C. Bolaño & G. Mastrini & F. Sierra (Eds.), *Economía política, comunicación y conocimiento*. Buenos Aires: La Crujía.
- Cameron, K. (2004). Telecommunications and audio-visual services in the context of the WTO: today and tomorrow. En D. Geradin & D. Luff (Eds.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and audio-visual services* (pp. 21-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Caparelli, S. (1982). *Televisao e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L&PM.
- Caparelli, S. (1999). *Enfim, Sos: a nova televisao no cone sul*. Porto Alegre: L&PM.
- Capriles, O. (1980). De las políticas nacionales de comunicación al nuevo orden internacional de la información: algunas lecciones para la información, *Asamblea de la LAMCR*. Caracas.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1979). *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo de interpretación sociológica*. México DF: Siglo XXI.
- Carlsson, U. (2003). The Rise and Fall of NWICO – and Then?: From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance. En E. Colloquium (Ed.), *Information Society: Visions and Governance*. Venecia.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Fin de milenio* (Vol. 3). Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Causas Y Azares. (1996). Editorial. *Causas y Azares*, 2, 3-7.
- Cesareo, G. (1983). La forma de aparato en los mass-media. En G. Richeri (Ed.), *La televisión: entre servicio público y negocio. Estudios sobre la transformación televisiva en Europa Occidental*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Chambers, T. (2003). Structural Changes in Small Media Markets. *The Journal of Media Economics*, 16, 41–59.
- Chinchilla Marín, C. (1988). *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Madrid: Tecnos.
- Cicmat. (1974). *Por una radiodifusión al servicio del pueblo. La radio y la televisión en Argentina*. Buenos Aires: CICMAT.
- Coase, R. (1993). The nature of the firm. En O. Williamson & S. Winter (Eds.), *The nature of the firm. origins, evolution and development* (pp. 18-74). Oxford: Oxford University Press.

- Cocode. (1988). *Radiodifusión: Proyecto y dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Collins, R., y Murrioni, C. (1996). *New media, new policies. Media and communication strategies for the future*. Cambridge: Polity Press.
- Com, S. (2009). Alfonsinismo, contexto socioeconómico y medios de comunicación. En G. Mastrini (Ed.), *Mucho Ruido, pocas leyes*. Buenos Aires: La Crujía.
- Comfer. (2001). *Contenidos de la televisión argentina en 2001. Estudio de programación*. Buenos Aires: COMFER.
- Comisión Europea. (1994). *Europa y la sociedad global de la información: recomendaciones al Consejo Europeo*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (1997). *Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación*. Bruselas: Comisión Europea.
- Compaine, B. (2005). *The Media Monopoly Myth*. New York: New Millenium Research Council.
- Compaine, B. M., y Gomery, D. (2000). *Who owns the media?: competition and concentration in the mass media industry* (3rd ed ed.). Mahwah, N.J.: Erlbaum Associates.
- Comunidad Económica Europea. (1992). *Study on pluralism and concentration in media – Economic Evaluation*. Bruselas: Booz – Allen & Hamilton.
- Connection, B. (2001). *Mediamap*. Buenos Aires.
- Connection, B. (2005). *Mediamap*. Buenos Aires: Brand Connection.
- Crovi Druetta, D. (1995). *Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá* (1a ed ed.). México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Crovi Druetta, D. (2004). *Sociedad de la información y el conocimiento : entre lo falaz y lo posible*. Buenos Aires: La Crujía.
- Crovi Druetta, D., y Girardo, C. (2001). *La convergencia tecnológica en los escenarios laborales de la juventud*. México: UNAM.
- Curran, J. (1991). Capitalismo y control de la prensa. En J. Curran (Ed.), *Comunicación y sociedad de masas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- D'arcy, J. (1969). Direct Broadcasting satellites and the right to communicate. *EBU Review*, 118, 14-18.
- Dantas, M. (2000). Trabalho com Informacao: valor, acumulacao, apropriacao nas redes do capital. Río de Janeiro.
- De Charras, D. (2003). *Sociedad de la Información y Nueva Economía: una revisión crítica*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

- De La Quadra-Salcedo, T. (2000). Informe preliminar sobre el régimen jurídico del audiovisual. En VVAA (Ed.), *El régimen jurídico del audiovisual*.
- De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Della Vigna, S., y Kaplan, E. (2006). *The Fox News effect: Media bias and voting*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Demers, D. (1999). *Global media: menace o messiah?* NJ: Hampton Press.
- Díaz Nosty, B. (2007). *Medios de comunicación: el escenario iberoamericano*. Barcelona: Ariel.
- Djankov, S., y Altrii. (2001). *Who owns the media?*, . Washington: World Bank.
- Dorfman, A., y Mattelart, A. (1975). *Para leer al Pato Donald* (14a ed ed.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Downing, J. (2011). Media Ownership, concentration and control: the evolution of debate. En J. Wasko & G. Murdock & H. Sousa (Eds.), *The Handbook of Political Economy of Communications* (pp. 140-168). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Doyle, G. (2002a). *Media ownership*. Londres: Sage.
- Doyle, G. (2002b). *Understanding media economics*. London ; Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Doyle, G., y Frith, S. (2004). Researching Media Management and Media Economics. En C. d. é. s. l. m. a. J. o. M. E.-. HEC (Ed.), *6th World Media Economics Conference*. Montreal: Centre d'études sur les médias and Journal of Media Economics - HEC.
- Dyson, K. (1988). Regulating the new media: The implementation process. En K. Dyson & P. Humphreys (Eds.), *Broadcasting and new media policies in Western Europe*. Londres: Routledge.
- Dyson, K., y Humphreys, P. (1988). *Broadcasting and new media policies in Western Europe*. Londres: Routledge.
- Dyson, K., y Humphreys, P. (1990). *The political economy of communications*. Londres: Routledge.
- Dyson, K., Humphreys, P., Negrine, R., y Simon, J. P. (1992). *Broadcasting and new media policies in Western Europe*. London: Routledge.
- Exeni, J. L. (1998). *Políticas de comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz: Plural.
- Ferguson, M., y Golding, P. (Eds.). (1998). *Economía política y estudios culturales*. Barcelona: Bosch.
- Fernández Alonso, I., Moragas Spà, M., Blasco Gil, J., y Almirón, N. (2006). *Press Subsidies in Europe*. Barcelona: INCOM.
- Fiss, O. (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa.



- Flichy, P. (1980). *Las multinacionales del audiovisual*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. Nueva York: Basic Books.
- Fox, E. (1988). *Días de baile: el fracaso de la reforma de la televisión en América Latina*. Lima: Felafacs.
- Fox, E. (1989). *Medios de comunicación y política en América Latina*. México: Gustavo Gili.
- Fox, E., y Waisbord, S. (2002). *Latin politics, global media* (1 ed.). Austin: Univ. of Texas Press.
- Freedman, D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy-making. *Media Culture & Society*, 28(6).
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. Cambridge, UK ; Malden MA: Polity.
- Fuenzalida, V. (2000). *La televisión pública en América Latina. Reforma o privatización*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Gallo, R. (1991). La radio - ese mundo tan sonoro. Buenos Aires: Ediciones Corregidor.
- Galperin, H. (2000). Regulatory reform in the broadcasting industries of Brazil and Argentina in the 1990s. *Journal of Communication*, 50(4), 176-191.
- Galperin, H. (2002). Transforming television in Argentina: market development and policy reform in the 1990s. En E. Fox & S. Waisbord (Eds.), *Latin politics, Global Media* (pp. 22-37). Austin: University of Texas Press.
- García Canclini, N. (1987). Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. En N. García Canclini (Ed.), *Políticas culturales en América latina*. México: Grijalbo.
- García Canclini, N. (2001). Por qué legislar sobre industrias culturales. *Nueva Sociedad*, 175.
- García Canclini, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.
- García Canclini, N., y Moneta, C. (Eds.). (1999). *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- García, H. R. (2012). *La culpa la tuve yo*. Buenos Aires: Planete.
- Garnham, N. (1979). Contribution to a political economy of mass-communication. *Media, Culture & Society*, 1(2), 123-146.
- Garnham, N. (1983). La cultura como mercancía. En G. Richeri (Ed.), *La televisión entre servicio público y negocio*. Barcelona: Gustavo Gili.
- .
- Garnham, N. (1985). Contribución a una economía política de la comunicación de masas. En M. Moragas Spà (Ed.), *Sociología de la Comunicación de Masas* (pp. 108-140). Barcelona: Gustavo Gili.

- Garnham, N. (1990a). *Capitalism and communication. Global Culture and the Economics of Information*. London: Sage.
- Garnham, N. (1990b). Public service versus the market. En N. Garnham (Ed.), *Capitalism and communication. Global culture and the economics of information*. Londres: Sage.
- Garnham, N. (1991). La economía política de la comunicación: el caso de la televisión. *Revista Telos*, 28, 68-75.
- Garnham, N. (1998). policy. En A. Briggs & P. Cobley (Eds.), *The media: an introduction* (pp. 210-223). Londres: Longman.
- Garnham, N. (1999). El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas. En E. Bustamante & J. M. Álvarez Monzoncillo (Eds.), *Presente y futuro de la televisión digital* (pp. 297-314). Madrid: Comunicación 2000.
- Garnham, N. (2000a). *Emancipation, the Media and Modernity. Arguments about the Media and Social Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Garnham, N. (2000b). La Sociedad de la Información como ideología: una crítica. En VV.AA. (Ed.), *Primer foro de las comunicaciones: Desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y Europa* (pp. 57-68). Santiago de Chile: UNICOM/Lom Ediciones.
- Garnham, N. (2011). The Political Economy of Communication Revisited. *The Handbook of Political Economy of Communications*, 41-61.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé.
- Getino, O. (1995). *Las industrias culturales en la Argentina. Dimensión económica y políticas públicas*. Buenos Aires: Colihue.
- Getino, O. (2000). *Las industrias culturales en el Mercosur: incidencia económica y sociocultural, intercambios y políticas de integración regional*. Buenos Aires: Organización de Estados Americanos.
- Getino, O. (2008). *El capital de la cultura. Las industrias culturales en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Gifreu, J. (1986). *El debate internacional de la comunicación* (1a ed.). Madrid: Ariel.
- Golding, P., y Monk, W. (1995). La comunicación política y la ciudadanía. En A. Muñoz Alonso & J. I. Rospir (Eds.), *Comunicación política* (pp. 25-49). Madrid: Universitas.
- Golding, P., y Murdock, G. (1997). *The political economy of the media*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gómez, G. (2005). El debate sobre la diversidad cultural en los procesos multilaterales actuales, *Un portal sobre la sociedad civil del sur: Documentos para CMSI*: Choike.org.
- Graziano, M. (1974). Los dueños de la televisión argentina. *Comunicación y Cultura*, 3.

- Graziano, M. (1988). ¿Política o ley? El debate sobre el debate. *Espacios*, 3.
- Groseclose, T., y Milo, J. (2005). A measure of media bias. *Quarterly Journal of economics*, cxx(4).
- Guback, T. H. (1980). *La industria internacional del cine* (Vol. 1). Madrid: Fundamentos.
- Guillou, P., y Padioleau, J. G. (1988). *La régulation de la télévision*. París: CNCL / La documentation française.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2007). Un estudio comparado de los medios en América Latina. En B. Díaz Nosty (Ed.), *Medios de comunicación: el escenario iberoamericano* (pp. 91-94). Barcelona: Ariel.
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
- Hamelink, C. (1987). MacBride with hindsight. En P. Golding & P. Harris (Eds.), *Beyond cultural imperialism*. Londres: Sage.
- Herman, E. S., y Chomsky, N. (1988). *Manufacturing consent : the political economy of the mass media* (1st ed.). New York: Pantheon Books.
- Herman, E. S., y Mcchesney, R. W. (1997). *The global media: the new missionaries of corporate capitalism*. London; Washington, D.C.: Cassell.
- Herman, E. S., y Mcchesney, R. W. (1999). *Los medios globales: los nuevos misioneros del capitalismo corporativo*. Madrid: Cátedra.
- Herscovici, A. (1995). *Economia da cultura e da comunicação*. Vitoria: Editora UFES.
- Hesmondhalgh, D. (2002). *Cultural Industries*. Londres: Sage.
- Hesmondhalgh, D., y Baker, S. (2011). Toward a Political Economy of labor in the media industries, *The Handbook of Political Economy of Communications* (pp. 1-10). Malden: Wiley Online Library.
- Horkheimer, M., y Adorno, T. W. (1972). *Dialectic of enlightenment*. New York: Herder and Herder.
- Huet, A., Miegé, B., y Altri, E. (1978). *Capitalisme et industries culturelles*. Grenoble: PUG.
- Humphreys, P. (2008). Subvenciones a la prensa. Una visión histórica. *Telos*, 75, 71-74.
- Igarza, R. (2008). *Nuevos medios. Estrategias y convergencia*. Buenos Aires: La crujía.
- Jambeiro, O. (2000). *Regulando a TV. Uma visao comparativa no Mercosul*. Salvador: EUFBa.
- Jenkins, H. ((2006)). *Convergence culture. Adoración en el altar de la convergencia: un nuevo paradigma para comprender el cambio mediático*. Barcelona: Paidós.

- Korth, A. (2009). UN DIAGNÓSTICO DE LA RADIODIFUSIÓN EN LA DÉCADA DEL 30: LA COMISIÓN DEL 38. En G. Mastrini (Ed.), *Mucho Ruido, pocas leyes*. Buenos Aires: La Crujía.
- Ley de Radiodifusión. (1957). (Vol. 15460/57). Buenos Aires: Boletín Oficial del Estado.
- Liendo, C. (2006). DTV: el caso argentino. En C. Liendo (Ed.), <http://www.eradigital.com.ar> (Vol. 2013). Córdoba.
- Llorens, C. (2001). *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo : la acción de la Unión Europea*. Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- Lopez, A. (1999). *Regulación de las telecomunicaciones en Argentina*. Buenos Aires: INAP.
- López, A. (1997). *Regulación de la calidad de los servicios públicos privatizados*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- López, J. (2008). *El hombre de Clarín*. . Buenos Aires: Sudamericana.
- López Olarte, O. (2004). *Las fuerzas económicas del mercado mundial del cine*. Manuscrito inédito, Bogotá.
- Loreti, D. (1995). *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*. Buenos Aires: Paidós.
- Loreti, D. (2005). *América Latina y la libertad de expresión*. Bogotá: Norma.
- Loreti, D. (2006). Distintos tratamientos de la diversidad cultural: CMSI, UNESCO y OMC. En G. Mastrini & B. Califano (Eds.), *Sociedad de la Información en la Argentina. Políticas públicas y participación social*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Macbride, S., y Otros. (1987). *Un solo mundo, voces múltiples*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Manzetti, L. ((1994)). The politics of privatization and deregulation in Latin America. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 34(Supplement 1(0)), 43-76.
- Marino, S. (2007a). *Neoliberalismo, comunicación y políticas públicas: el caso de la televisión por cable*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Marino, S. (2007b). *Neoliberalismo, comunicación y políticas públicas. El caso de la televisión por cable en Argentina entre 1989- 2001*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Marino, S. (2012). *Políticas de comunicación: El sector audiovisual y las paradojas de un modelo con recetas diferentes*. *Los casos de la Televisión por Cable y el Cine en Argentina*. Univerisad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Martín Barbero, J. (2008). *Políticas de la comunicación y la cultura: claves de la investigación*. Barcelona: Cidob.

- Mastrini, G. (2004). Economía política de las industrias culturales en la Argentina: estado de situación tras la hegemonía neoliberal. *Diálogos de la comunicación*(70), 56-69.
- Mastrini, G. (2009). *Mucho ruido, pocas leyes : economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007)* (2\* ed ed.). Buenos Aires: La Crujía.
- Mastrini, G., y Aguerre, C. (2007). Muchos problemas para pocas voces. La regulación de la comunicación en el siglo XXI. *Diálogo Político*, XXIV(3).
- Mastrini, G., y Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates : estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Mastrini, G., y Bolaño, C. (Eds.). (1999). *Globalización y monopolios de la comunicación en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Mastrini, G., y De Charras, D. (2005). 20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI. *Anuario ININCO-Investigaciones de la Comunicación*, 17, 217-240.
- Mastrini, G., De Charras, D., y Fariña, C. (2010). Nuevas formas de regulación regional. En B. Díaz Nosty & J. Fernández Beaumont (Eds.), *Comunicación, Convergencia e Integración en América Latina* (pp. 31-64). Valencia: Fundación Amela.
- Mastrini, G., y Mestman, M. (1996). ¿Desregulación o re-egulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. *Cuadernos de Información y Cultura*, 2.
- Mattelart, A. (1974). *La comunicación masiva en el proceso de liberación* (2\* ed ed.). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mattelart, A. (1979). Introduction: for a class analysis of communication, en A. . En A. Mattelart & S. Siegelau (Eds.), *Communication and class struggle* (Vol. 1). Nueva York: G/IMMRC.
- Mattelart, A. (1993). *La comunicación-mundo: historia de las ideas y de las estrategias* (1a. ed.). Madrid: Fundesco.
- Mattelart, A. (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós.
- Mattelart, A. (2006a). *Diversidad Cultural y Mundialización*. Barcelona: Paidós.
- Mattelart, A. (2006b). Prólogo. En M. Mastrini Guillermo y Becerra (Ed.), *Periodistas y Magnates*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mattelart, A., y Mattelart, M. (1987). *Pensar sobre los medios. Comunicación y crítica social*. Madrid: Fundesco.
- Mattelart, A., y Neveu, E. (2002). *Los 'cultural studies'. Hacia una domesticación del pensamiento salvaje*. La Plata (Argentina): Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, Ediciones de Periodismo y Comunicación.
- Mattelart, A., y Siegelau, S. (1979). *Communication and class struggle : an anthology in 2 volumes*. New York: International General ; International Mass Media Research Center.

- Mcchesney, R. (1998a). The political economy of global media. *Media Development* 4, 3-8.
- Mcchesney, R. (2002). Economía política de los medios y las industrias de la información en un mundo globalizado. En J. Vidal Beneyto (Ed.), *La ventana Global* (pp. 233-247). Madrid: Taurus.
- Mcchesney, R. (2008). *The political economy of the media. Enduring issues, emerging dilemmas*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Mcchesney, R., y Schiller, D. (2003). *The political economy of international communications. Foundations for the emerging global debate about media ownership and regulation*. Nueva York: ONU.
- Mcchesney, R. W. (1997). *Corporate media and the threat to democracy*. New York: Seven Stories Press.
- Mcchesney, R. W. (1998b). The Political Economy of Global Communication. En R. W. Mcchesney & E. M. Wood & J. B. Foster (Eds.), *Capitalism and the information age: the political economy of the global communication revolution* (pp. 1-26). New York, NY: Monthly Review Press.
- Mcchesney, R. W. (1999). *Rich media, poor democracy: communication politics in dubious times*. Urbana: University of Illinois Press.
- Mcchesney, R. W. (2003). Theses on media deregulation. *Media, Culture and Society*, 25(1), 125-133.
- Mcchesney, R. W. (2004). *The problem of the media : U.S. communication politics in the twenty-first century*. New York: Monthly Review Press.
- Mcchesney, R. W. (2007). *Communication revolution : critical junctures and the future of media*. New York: New Press : Distributed by W. W. Norton & Co.
- Mcchesney, R. W., Wood, E. M., y Foster, J. B. (1998). *Capitalism and the information age: the political economy of the global communication revolution*. New York, NY: Monthly Review Press.
- Mcquail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Melody, W. H. (1990). Communication policy in the global information economy. En M. Ferguson (Ed.), *Public communication: the new imperatives* (pp. 16-39). Londres: Sage.
- Mestman, M. (1992). *Estado y sistema de medios en Argentina*. Buenos Aires: CECESO.
- Miège, B. (2006). La concentración en las industrias culturales mediáticas (ICM) y los cambios en los contenidos. *CIC: Cuadernos de información y comunicación*, 155-166.
- Miège, B. (2011). Theorizing the Cultural Industries: Persistent Specificities and Reconsiderations. *The Handbook of Political Economy of Communications*, 83-108.
- Miguel De Bustos, J. C. (2004). Sobre pluralismo y diversidad. *Revista Zer*, 14.

- Miguel, J. C. (1994). *Los grupos multimedia. Estructura y estrategias en los medios europeos*. Barcelona: Bosch.
- Miguel, J. C. (2003). Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia. En E. Bustamante (Ed.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital* (pp. 227-256). Barcelona: Gedisa.
- Miguel, J. C. (2008). Cambios institucionales en las industrias culturales. Hacia una economía directa o reticular, *Portalcomunicacion.com*. Barcelona: INCOM.
- Miguel, J. C., y Garitaonandía, C. (2007). La televisión pública: el motor de la TDT. En E. Moreno (Ed.), *Los desafíos de la televisión pública en Europa* (pp. 729-741). Pamplona: EUNSA.
- Milliband, R. (1977). *Marxism and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Mochkofsky, G. (2011). *Pecado original. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*. Buenos Aires: Planeta.
- Monje, D. (2013). *Políticas info-comunicacionales estatales y políticas culturales en contextos de exclusión: resignificación del proyecto Sociedad de la Información en la década del 90 en el MERCOSUR*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Moragas, M., Díez, M., Becerra, M., y Fernández Alonso, I. (2005). El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado. *Quaderns del CAC*, 21, 5-14.
- Moragas, M. D. (1985). *Sociología de la comunicación de masas* (Vol. 1). Barcelona: Gustavo Gili.
- Mosco, V. (1993). Las verdades ideológicas e institucionales dominantes deben ser reexaminadas. Entrevista a Herbert Schiller. *Telos*, 33, 117-134.
- Mosco, V. (1996). *The political economy of communication: rethinking and renewal*. London ; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Mosco, V. (2006). La Economía Política de la Comunicación. *CIC: Cuadernos de información y comunicación*, 57-79.
- Mosco, V. (2009). *La economía política de la comunicación. Reformulación y renovación*. Barcelona: Bosch.
- Mosco, V. (2011). La economía política de la comunicación: una tradición viva. En L. A. Albornoz (Ed.), *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (pp. 61-90). Buenos Aires: Paidós.
- Mueller, M. (2004). Convergence: a reality check. En D. Geradin & D. Luff (Eds.), *The Wto and global convergence in telecommunications and audio-visual services*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mueller, M., y Thompson, D. (2004). ICANN and INTELSAT: global communication technologies and their incorporation into international regimes. En S. Braman (Ed.), *The emergent global information regime* (pp. 62-84). Nueva York: Macmillan.
- Muraro, H. (1973). La manija II: Los dueños de la televisión argentina. *Revista Crisis*, 2, 52-60.
- Muraro, H. (1974a). La estatización de la TV argentina. *Crisis*, 16.
- Muraro, H. (1974b). *Neocapitalismo y comunicación de masa*. Buenos Aires: Eudeba.
- Muraro, H. (1985). El "modelo" latinoamericano. *Telos*, 3(Julio-septiembre), 88-82.
- Muraro, H. (1987). Economía y comunicación: convergencia histórica e inventario de ideas. En H. Muraro (Ed.), *Invasión cultural, economía y comunicación*. Buenos Aires: Legasa.
- Murciano, M. (1992). *Estructura y dinámica de la comunicación internacional* (1ª ed ed.). Barcelona: Bosch.
- Murdock, G. (1978). Blindspots about Western marxism: a reply to Dallas Smythe. *Canadian Journal of Political and Social Theory*, 2(2), 109-127.
- Murdock, G. (1989). Information Poverty and Political Inequality: Citizenship in the Age of Privatized Communications. *Journal of Communication*, 39(3), 180-196.
- Murdock, G. (1990). Redrawing the map of the communications industries: concentration and ownership in the era of privatization. En M. Ferguson (Ed.), *Public Communication: the new imperatives*. Londres: Sage.
- Murdock, G., y Golding, P. (1973). For a political economy of mass communications. En R. Miliband & J. Saville (Eds.), *The Socialist Register* (pp. 207-223). Londres: Merlin Press.
- Murdock, G., y Golding, P. (1977). Capitalism, Communication and Class Relations. En J. Curran & M. Gurevitch & J. Woolcott (Eds.), *Mass Communication and society*. Londres: Edward Arnold.
- Murdock, G., y Golding, P. (1981). Comunicaciones, capitalismo y relaciones de clase. En J. Curran (Ed.), *Sociedad y Comunicación de Masas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nación, D. L. (1992). Entrevista al Presidente Menem. *La Nación*, pp. 1.
- Napoli, P. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34.
- Napoli, P. (2001). *Foundations of communications policy. Principles and process in the regulation of electronic era*. Cresskill: Hampton Press.
- Nieto, A., y Iglesias, F. (2000). *La empresa informativa [The information company]* Madrid: Ariel.
- Noam, E. (2006). How to measure media concentration, en FT.com, 06/19/2006.



- Noam, E. (2009). *Media Ownership and Concentration in America*. New York: Oxford University Press.
- Noguer, J. (1985). *Radiodifusión en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Bien Común.
- O'Connor, J. (2011). Las industrias creativas y culturales: una historia crítica. *Ekonomiax. Revista vasca de economía*, 78(3), 24-47.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Oriol Costa, P. (1986). *La crisis de la televisión pública*. Barcelona: Paidós.
- Osorio Meléndez, H. (1997). *Políticas de información y derecho*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung-Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.
- Pagés Larraya, A. (1964). Discurso ante la Cámara Argentina de Anunciantes. Buenos Aires.
- Pasquali, A. (1963). *Comunicación y cultura de masas : la masificación de la cultura por medios audiovisuales en las regiones subdesarrolladas : estudio sociológico y comunicacional*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Pasquali, A. (1972). *Comunicación y cultura de masas* (2ª ed.). Caracas: Monte Avila Ed.
- Pasquali, A. (1991a). *El orden reina. Escritos sobre comunicaciones*. Caracas: Monte Avila Editores.
- Pasquali, A. (1991b). ¿Qué es una radiodifusión de servicio público? En A. Pasquali (Ed.), *El Orden Reina*. Caracas: Monte Avila.
- Pasquali, A. (1991c). Reinventar los servicios públicos. En A. Pasquali (Ed.), *El Orden Reina*. Caracas: Monte Avila.
- Pasquali, A. (1995). Reinventar los servicios públicos. *Nueva Sociedad*, 140.
- Pellet Lastra, A. (1970). *Régimen legal de radio y televisión*. Buenos Aires: Ediciones Abeledo Perrot.
- Pérez Gómez, A. (2000). La concentración de medios de comunicación. *Quaderns del CAC*, 7.
- Pérez Gómez, A. (2002). *El control de las concentraciones de medios de comunicación*. Madrid: Dykinson.
- Petkovic, B. (2004). *Media ownership and its impact on media independence and pluralism*. Ljubljana: Peace Institute.
- Pilati, A. (1993). *Introduzione, in VV.AA., Mind-L'industria della comunicazione in Europa, Istituto di Economia dei Media, SIPI, Roma, p. 7-26*.
- Pis Diez, E. (2008). *El mercado de revistas en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Austral.
- Portales, D. (1981). *Poder económico y libertad de expresión*. México: Ilet-Nueva imagen.

- Portantiero, J. C. (1989). Economía y política en la crisis argentina. En W. Ansaldi & J. Moreno (Eds.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires: Cántaro.
- Prado, E. (1981). *Estructura de la información radiofónica*. Barcelona: ATE.
- Prado, E. (1983). *Las Radios libres : teoría y práctica de un movimiento alternativo*. Barcelona: Mitre.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Punie, Y., Burgelman, J. C., y Bogdanowicz, M. (2002). El futuro de las industrias de medios informativos: factores de cambio y escenarios posibles para 2005 y después. *Telos*, 53, 101-111.
- Quaderns Del C. A. C. (2005). *XXV Aniversario del Informe MacBride. Comunicación internacional y políticas de comunicación* (Vol. 21). Barcelona: CAC.
- Quirós, F. (1991). *Curso de estructura de la información*. Madrid: Dossat.
- Quirós, F. (1997). La UNESCO, un viaje de ida y vuelta. *Revista Voces y Culturas* 11-12, 11-28.
- Quirós, F., y Segovia, A. (1996). La conferencia de San José de Costa Rica. *Cuadernos de información y cultura*, 2, 63-80.
- Quirós, F., y Sierra, F. (2001). *Crítica de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura*. Sevilla: C&S ediciones.
- Raboy, M. (2002a). Media policy in the new communications environment. En M. Raboy (Ed.), *Global media policy in the new millenium*. Luton: University of Luton Press.
- Raboy, M. (Ed.). (2002b). *Global Media Policy in the new millenium*. Luton: University of Luton Press.
- Rama, C. (2003). *Economía de las industrias culturales en la globalización digital*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ramos, M. (2010). Posibilidad de una nova agenda para as políticas de comunicacao na América Latina. *Revista RECIIS*, 4.
- Rey, G. (2010). *Indutrias culturales, creatividad y desarrollo*. Madrid: AECID.
- Richeri, G. (1994). *La transición de la televisión: análisis del audiovisual como empresa de comunicación* (1a ed.). Barcelona: Bosch.
- Rincón, O. (2006). *Narrativas mediáticas : o cómo se encuentra la sociedad del entretenimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Rincón, O., y Martín Barbero, J. (2005). *Televisión pública : del consumidor al ciudadano*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.

- Roach, C. (1997a). Cultural imperialism and resistance in media theory and literary theory. *Media, Culture & Society*, 19(1), 47-66.
- Roach, C. (1997b). The Western World and the NWICO: united they stand? En P. Golding & P. Harris (Eds.), *Beyond cultural imperialism*. Londres: Sage.
- Rodríguez Gómez, G. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Editorial Aljibe.
- Rodríguez Miranda, C. (2010). La adopción de ISDB-T para la televisión digital terrestre en la Argentina. *Ecos de la Comunicación*, 3(3), 77-106.
- Roncagliolo, R. (1995). De las políticas de comunicación a la incomunicación de la política. *Revista Nueva Sociedad*, 140, 102-111.
- Roncagliolo, R. (1996). Latin America: community broadcasting as public broadcasting. En M. Raboy (Ed.), *Public Broadcasting for the 21st. Century*. Luton: University of Luton Press.
- Rossi, D. (2000). *Precisiones sobre acceso y participación en la comunicación masiva*. Cátedra de Políticas y Planificación de la Comunicación. Consultado el 29 08, 2011, de <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/accesoyparticipacion.doc>
- Rossi, D. (2008). La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial. En M. Guillermo (Ed.), *Mucho Ruido y pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina* (2 ed.). Buenos Aires: La Crujía.
- Sanabria Martín, F. (1997). Concentración empresarial, libertad informativa y diversidad de contenidos en los medios de comunicación. En VVAA (Ed.), *Manuel Fraga. Homenaje Académico*.
- Sánchez Ruiz, E. (1999). El cine en México: globalización, concentración y contracción de una industria cultural. En G. Mastrini & C. Bolaño (Eds.), *Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina* (pp. 222-226). Buenos Aires: Biblos.
- Sánchez Ruiz, E. (2006). Industrias culturales, diversidad y pluralismo en América Latina. *Cuadernos de Información y Cultura*, 11, 207-221.
- Sánchez Tabernero, A. (2000). *Dirección estratégica de empresas de comunicación*. Madrid: Cátedra.
- Sánchez Tabernero, A., y Carvajal, M. (2002). *Media concentration in the European Market. New trends and challenges*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- Sarti, I. (1979). Comunicação e Dependência Cultural: um equívoco. En J. Werthein (Ed.), *Meios de Comunicação: realidade e mito*. San Pablo: Ed. Nacional.
- Schiller, H. (1976). *Comunicación de masas e imperialismo yanqui*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Schiller, H. (1986). *Información y economía en tiempos de crisis*. Madrid: Fundesco.
- Schiller, H. I. (1974). *Los Manipuladores de cerebros : libre empresa imperialismo y medios de comunicación*. Buenos Aires: Granica Edit.

- Schiller, H. I. (1993). Transnational Media: Creating Customers Worldwide. *Journal of International Affairs*, 47(1), 47-58.
- Schiller, H. I. (1996). *Information inequality: the deepening social crisis in America*. New York, NY: Routledge.
- Schorr, M. (2001). La centralización del capital: consolidación del oligopolio telefónico y grupos multimedia. En M. Abeles & K. Forcinito & M. Schorr (Eds.), *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado* (pp. 135-228). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes ediciones.
- Secretaría De Comunicaciones. (1998). Resolución de la Secretaría de Comunicaciones n° 1384/98. En S. d. Comunicaciones (Ed.). Buenos Aires: Boletín Oficial del Estado.
- Siebert, F. S., Peterson, T., y Schramm, W. (1956). *Four theories of the press : the authoritarian, libertarian, social responsibility, and soviet communist concepts of what the press should be and do*. Urbana: University of Illinois.
- Sierra Caballero, F. (2006). *Políticas de comunicación y educación : crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Simis, A. (2005). *Cinema e televisao durante a ditadura militar*. Araraquara - SP: Laboratorio Editorial da FCL.
- Sinclair, J. (1999). *Latin American television: a global view*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Sinclair, J. (2000). *Televisión, comunicación global y regionalización*. Barcelona: Gedisa.
- Sirven, P. (1984). *Perón y los medios de comunicación*. Buenos Aires: Centro Editor de América latina.
- Sirvén, P. (1996). *El rey de la TV*. Buenos Aires: Clarín-Aguilar.
- Sirvén, P. (1998). *Quién te ha visto y quién TV*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Siune, K., Mcquail, D., y Truetzschler, W. (1992). From structure to dynamics. En K. Siune & W. Truetzschler (Eds.), *Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe* (pp. 1-7). Londres: Sage.
- Siune, K., y Truetzschler, W. (Eds.). (1992). *Dynamics of Media Politics. Broadcast and Electronic Media in Western Europe*. London: Sage.
- Smerling, T. (2013). *La Concentración de la Propiedad de los Medios de Comunicación en la Argentina: Un Estudio Comparativo entre las Ciudades del Interior. Córdoba, Rosario y Mendoza. 1990-2010.*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Smiers, J. (2006). *Un Mundo Sin Copyright*. Barcelona: Gedisa.
- Smythe, D. (1983). Las comunicaciones agujero negro del marxismo occidental. En G. Richeri (Ed.), *La televisión entre servicio público y negocio*. Barcelona: Gustavo Gili.

- Smythe, D. W. (1981). *Dependency road: communications, capitalism, consciousness, and Canada*. Norwood, N.J.: Ablex Pub. Corp.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de casos*. Madrid: Morata.
- Stolovich, L., Lescano, G., y Mourelle, J. (1997). *La cultura da trabajo*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Stolovich, L. E. A. (2002). *La cultura es capital*. Montevideo: Fin de siglo.
- Sunkel, G. (1999). *El consumo cultural en América Latina: construcción teórica y líneas de investigación*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Sunkel, G., y Geoffroy, E. (2001a). *Concentración económica de los medios de comunicación*. Santiago de Chile: Lom ediciones.
- Sunkel, G., y Geoffroy, E. (2001b). *La concentración económica de los medios de comunicación*. Santiago de Chile: LOM.
- Sussman, G. (1997). *Communication, technology, and politics in the Information Age*. Londres: Sage, California.
- Syvertsen, T. (1992). *Public Television in transition*. Oslo: Kults skriftserie.
- Thierer, A. (2005). *Media Myths: Making Sense of the Debate Over Media Ownership*. Washington DC: Progress & Freedom foundation.
- Throsby, D. (2001). *Economía y cultura*. Madrid: Cambridge University Press.
- Thwaites Rey, M., y López, A. (2003). *Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas.
- Torres López, J., y Zallo, R. (1991). Economía de la información. Nuevas mercancías, nuevos objetos teóricos. *Telos*, 28, 54-67.
- Trejo Delarbre, R. (2010). Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina. *Intercom, Revista Brasileira de Ciencias da Comunicacao*, 33(1), 17-51.
- Tremblay, G. (1988). La noción de servicio público. *Revista Telos*, 14(Junio-Agosto), 57-63.
- Tremblay, G. (1990). *Les industries de la culture et des communications au Québec et au Canada*. Quebec: Presses de l'Université du Quebec.
- Tremblay, G. (1995). The Information Society: From Fordism to Gatesism. *Canadian Journal of Communication*, 20(4), 461-482.
- Tremblay, G. (2002). La sociedad de la información y la nueva economía: Promesas, realidades y faltas de un modelo ideológico, *II Encuentro de Economía Política del Mercosur*. Brasilia.

- Tremblay, G. (2011). Industrias culturales, economía creativa y sociedad de la información. En L. A. Alborno (Ed.), *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (pp. 61-90). Buenos Aires: Paidós.
- Ulanovsky, C., Itkin, S., y Sirvén, P. (1999). *Estamos en el aire. Una historia de la televisión en Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Ulanovsky, D. (1989). *Políticas audiovisuales argentinas. Reflexiones sobre el pasado y presente de un sistema cuestionado*. Buenos Aires: CEDES.
- Unesco. (1977). *Acces, Participation and Self-management*. Belgrado: UNESCO.
- Unesco. (1982). *Industrias culturales: el futuro de la cultura en juego*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Van Audenhove, L. J.-C., Burgelmanjean-Claude, Nulens, G., y Cammaerts, B. (1999). Information Society Policy in the developing world: a critical assessment. *Third World Quarterly*, 20(2), 387-404.
- Van Cuilenburg, J., y Mcquail, D. (2003). Media policy paradigm shifts: towards a new communications policy paradigm. *European Journal of Communication*, 18(12), 181-207.
- Van Der Wurff, R., y Van Cuilenburg, J. (2001). Impact of Moderate and Ruinous Competition on Diversity: The Dutch Television Market. *Journal of Media Economics*, 14, 213-229.
- Varela, M. (2005). *La televisión criolla*. Buenos Aires: edhasa.
- Vivanco Martínez, Á. (2007). Concentración de medios en las sociedades democráticas: ¿peligro para la libertad de expresión o condición de subsistencia? *Diálogo político*, 3.
- Wallerstein, I. M. (1988). *El capitalismo histórico* (1a. ed.). México, etc.: Siglo Veintiuno.
- Ward, D. (2004). *A mapping study of media concentration and ownership in ten European countries*. Amsterdam: Netherlands Media Authority.
- Wasko, J. (2003). *How Hollywood works*. London ; Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Wasko, J., Murdock, G., y Sousa, H. (2011). *The Handbook of Political Economy of Communications* (Vol. 3): Wiley-Blackwell.
- Williams, R. (2011 (1974)). *Televisión. Tecnología y forma cultural*. Buenos Aires: Paidós.
- Williamson, J. (1990). *Latin American adjustment : how much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, J. ((1990)). *Latin American adjustment : how much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Yúdice, G. (2002). *El recurso de la cultura: usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Gedisa.
- Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.

- Zallo, R. (1992). *El mercado de la cultura : (estructura económica y política de la comunicación)*. Donostia: Tercera prensa.
- Zallo, R. (2007). La economía de la cultura (y de la comunicación) como objeto de estudio. *Zer: Revista de estudios de comunicación*(22).
- Zallo, R. (2011). *Estructuras de la comunicación y la cultura. Políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.